



Plataforma integrada de manejo de la información para mejorar las políticas públicas

**El caso de las políticas de
desarrollo productivo en Chile**

**Jorge Rodríguez Cabello
Gonzalo Rivas
Alex Seemann**

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Instituciones para el
Desarrollo**

**División de
Competitividad
e Innovación**

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN**

IDB-DP-365

Noviembre 2014

Plataforma integrada de manejo de la información para mejorar las políticas públicas

**El caso de las políticas de desarrollo productivo
en Chile**

**Jorge Rodríguez Cabello
Gonzalo Rivas
Alex Seemann**



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Gustavo Crespi, gcrespi@iadb.org

Resumen

Un aspecto clave para poder diseñar, monitorear y evaluar las políticas públicas es la disponibilidad, pertinencia y manejo integrado de la información pública. Para estos efectos, se requiere de una institucionalidad legal que garantice el secreto estadístico al mismo tiempo que la debida accesibilidad a los datos estadísticos por parte de investigadores (públicos y privados). El presente estudio tiene por propósito realizar un diagnóstico sobre el manejo integrado de la información pública y el acceso a ella, aplicado en particular al sector de desarrollo productivo en Chile. A partir del análisis efectuado, se plantean recomendaciones y un plan de acción para adoptar las mejores prácticas en Chile, abarcando aspectos legales, normativos y de gestión, entre otros.

Códigos JEL: P4, K8, H8

Palabras clave: Institucionalidad legal en datos estadísticos; Sistema integrado de información pública estadística; Ley de transparencia y acceso a información pública; Datos para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de desarrollo productivo; Chile

ÍNDICE

	Página
I. PRESENTACIÓN	1
II. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS	3
1. Introducción	3
2. Las políticas de desarrollo productivo	4
3. Objetivos de la generación, manejo y acceso a la información para las políticas de desarrollo productivo	6
4. Conclusiones	15
III. ESTUDIO DE CASO DE LA PLATAFORMA INTEGRADA DE MANEJO DE LA INFORMACIÓN DE EMPRESAS EN REINO UNIDO	17
1. Introducción	17
2. Antecedentes sobre el sistema de estadísticas del Reino Unido	17
3. Principales instituciones del sistema de estadísticas del Reino Unido	18
4. El sistema interdepartamental de registro de empresas	20
5. Prácticas deseables de adoptar en Chile	27
IV. RÉGIMEN JURÍDICO Y JURISPRUDENCIA RESPECTO DEL ACCESO A LAS BASES DE DATOS EN ORGANISMOS PÚBLICOS EN CHILE	29
1. Introducción	29
2. Aspectos generales y estadísticas de la ley de transparencia	31
3. Análisis de consistencia legislativa	35
4. Análisis de jurisprudencia del consejo para la transparencia sobre acceso a bases de datos	40
5. Proyectos de ley relacionados con el acceso a bases de datos	43
6. Propuestas de perfeccionamiento normativo	45

V. PRÁCTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MANEJO DE LAS BASES DE DATOS EN CHILE	48
1. Muestra de servicios públicos estudiados	48
2. Principales prácticas identificadas	49
VI. RECOMENDACIONES Y PLAN DE ACCIÓN	54
1. Introducción	54
2. Recomendaciones	54
3. Plan de acción	66
REFERENCIAS	72
ANEXOS	
Anexo 1: Fichas resumen del análisis de casos de jurisprudencia del Consejo para la Transparencia	74
Anexo 2: Cuestionario aplicado a los servicios públicos sobre prácticas en el manejo de bases de datos	99
Anexo 3: Tabulación de información recolectada a través del cuestionario	104

I. PRESENTACIÓN

Un aspecto clave para poder diseñar, monitorear y evaluar las políticas públicas es la disponibilidad, pertinencia y manejo integrado de la información pública. En este sentido, existe un amplio consenso respecto de que el país se beneficiaría de tener un sistema más integrado y con mayor acceso a la información pública.

Esta discusión es muy oportuna considerando que en la actualidad se discute en el Congreso un proyecto de ley que crea una nueva institucionalidad para el sistema estadístico nacional (Mensaje N°460-360 del Presidente de la República, del 07 de enero de 2013). De conformidad a lo expresado por el Mensaje, este proyecto busca actualizar la institucionalidad estadística de Chile, con el fin de generar la confianza sobre la calidad y certidumbre de los informes que entregue, satisfaciendo así los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país en esta materia (referidos a los estándares de independencia, calidad técnica y eficiencia que la ONU y la OCDE recomiendan en materia de estadísticas oficiales).

Para lo anterior, el proyecto de ley busca dotar al Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de mayor autonomía institucional y capacidad técnica, para impedir cualquier distorsión de la información estadística de interés público. Asimismo, acorde al Mensaje, el proyecto de ley busca el fortalecimiento del secreto estadístico, así como la estandarización técnica y metodológica del tratamiento de datos personales recogidos por organismos de la administración del Estado por medio de encuestas.

En este sentido, es pertinente aprovechar la instancia de discusión legislativa de esta nueva institucionalidad, para que ella compatibilice equilibradamente el objetivo de reforzar el secreto estadístico con el también deseable objetivo de garantizar la debida accesibilidad a los datos estadísticos de parte de investigadores (públicos y privados) a fin de contar con un insumo relevante para el mejor diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en Chile.

Cabe notar que en materia de acceso a la información pública Chile ha hecho esfuerzos importantes con la aprobación e implementación de la ley sobre transparencia y acceso a la información pública (Ley N°20.285 de 2008), y la labor que en ese marco ejerce el Consejo para la Transparencia (www.consejotransparencia.cl).

Sin embargo, la percepción general es que no existe en Chile un manejo integrado eficaz y eficiente de la información pública, no existe un acceso expedito ni igualitario a la misma, ni menos aún, la posibilidad de realizar cruces de información entre distintas bases de datos producidas por distintos organismos públicos. Es decir, la percepción es que la información pública existente no está siendo aprovechada en todo su potencial para fortalecer nuestras políticas públicas.

En este contexto, el presente estudio tiene por propósito realizar un diagnóstico sobre el manejo integrado de la información pública y el acceso a ella, aplicado en particular al sector de desarrollo productivo en Chile. Entre otros aspectos, se analizarán: el tipo de información disponible, la accesibilidad y/o trabas legales o administrativas que pudieran existir, el grado de estandarización de la información, la existencia o no de coordinación entre los distintos organismos públicos a cargo de la información y la posibilidad de realizar cruces de información entre distintas bases de datos.

El estudio considera la presentación de un breve marco conceptual respecto de la información necesaria para el adecuado diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de desarrollo productivo; el análisis del caso del Reino Unido como ejemplo de buenas prácticas en la materia; un análisis de la legislación chilena sobre protección de datos personales y sobre acceso a la información pública; un análisis de las estadísticas del Consejo para la Transparencia respecto de las solicitudes de información relacionadas con las políticas públicas de desarrollo productivo; y el análisis de la información recabada a través de un cuestionario estandarizado respecto de las bases de datos disponibles en una muestra de servicios públicos relacionados con políticas públicas de desarrollo productivo en Chile.

A partir del análisis efectuado, se plantean recomendaciones y un plan de acción para adoptar las mejores prácticas en Chile, abarcando aspectos legales, normativos y de gestión, entre otros.

El equipo a cargo del proyecto está compuesto por los economistas Gonzalo Rivas, Jorge Rodríguez y Alex Seemann, y por los abogados Macarena Lobos y Francisco Tapia. Para el acompañamiento del proyecto, se conformó un consejo asesor compuesto por los economistas Roberto Álvarez, José Miguel Benavente, Rodrigo Wagner y Andrés Zahler. También se recibieron valiosos comentarios del economista Gustavo Crespi.

El presente informe se estructura de la siguiente manera: en el Capítulo II se describe el marco conceptual para el análisis; en el Capítulo III se analiza el caso de la plataforma integrada de manejo de la información de empresas en Reino Unido; en el Capítulo IV se presenta el régimen jurídico y jurisprudencia respecto del acceso a las bases de datos en organismos públicos en Chile; en el Capítulo V se describen las prácticas de los servicios públicos en el manejo de las bases de datos en Chile, recabadas a partir de la información recolectada a través del cuestionario aplicado en el presente estudio; finalmente, en el Capítulo VI se plantean recomendaciones y un plan de acción para implementarlas. Como anexos se incluyen las fichas resumen del análisis de casos de jurisprudencia del Consejo para la Transparencia ; el cuestionario aplicado a los servicios públicos sobre prácticas en el manejo de bases de datos; la tabulación de la información recolectada a través del cuestionario; y el detalle de la información recolectada de los servicios públicos sobre sus prácticas en el manejo de bases de datos.

II. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS

1. Introducción

El Estado es un gran recolector de datos y de información. Como parte de sus funciones propias, el Estado lleva registros de personas y actividades, realiza censos y encuestas, otorga permisos y licencias, todas actividades que, unidas a las intervenciones que desarrolla en diversos sectores, generan un enorme flujo de datos.

Disponer de una política integral de manejo de esta información rutinariamente recolectada es un imperativo creciente, tanto desde el punto de vista del funcionamiento democrático de las naciones, como desde la perspectiva de las posibilidades de mejorar el propio desempeño del sector público.

Por una parte, el acceso a la información sobre las actividades que desarrolla el Estado está en la base de las sociedades democráticas. A través de dicho acceso se proporciona a la población herramientas fundamentales para que pueda ejercer control sobre el desempeño de aquellos a quienes ha delegado la administración de los recursos públicos. La posibilidad de someter a escrutinio las decisiones y las políticas implementadas por parte de los gobiernos, es un aliciente para que éstos busquen ajustar sus acciones a los propósitos declarados y que procuren hacerlo en un marco de probidad, eficacia y eficiencia.

Por otra parte, los propios gobiernos necesitan hacer uso de la información que generan, tanto para evaluar la conducción de las políticas públicas, como también para orientar su acción. Un reto particular en este campo consiste en superar la fragmentación que habitualmente caracteriza la recolección de los datos, de modo de poder integrarlos y que sean de utilidad para ayudar a enfrentar problemas complejos que trascienden la lógica sectorial específica que ordena la organización tradicional del sector público.

Sin duda, el avance de las tecnologías de información y comunicación ha generado condiciones que permiten el manejo integrado de grandes volúmenes de datos, abriendo así grandes posibilidades, tanto para mejorar el acceso a información relevante de las partes interesadas, como para incrementar la calidad y la pertinencia de las intervenciones de política pública.

Sin embargo, la experiencia indica que para aprovechar la oportunidad que brindan las nuevas tecnologías se requiere un fuerte proceso de transformación cultural en las distintas reparticiones públicas, de modo de instalar una lógica de colaboración y no de competencia, de apertura y no de secretismo, unido a la necesidad de contar con una definición precisa de los objetivos que se buscan alcanzar a través del manejo integrado de la información (Pardo et al, 2008). Precisamente en consideración a tales objetivos, es que deben evaluarse las necesidades en materia de generación, manejo y acceso a información pública.

2. Las políticas de desarrollo productivo

Para proveer un marco de análisis para guiar el diagnóstico respecto del manejo de la información en el caso de las políticas de desarrollo productivo en Chile, es necesario partir por precisar qué se entiende por políticas de desarrollo productivo.

Siguiendo a Melo y Rodríguez-Clare (2006), las políticas de desarrollo productivo pueden ser entendidas de manera amplia como aquellas que “buscan fortalecer la estructura productiva de una economía nacional determinada”. En el marco de esta amplia definición caben aquellas políticas que apuntan a resolver problemas que afectan el funcionamiento de ciertos mercados o de actividades transversales a la economía (innovación, capacitación o financiamiento, por ejemplo), así como aquellas que se dirigen a sectores específicos, con mayor o menor nivel de agregación. El primer tipo de políticas son conocidas como “políticas horizontales”, mientras que a las segundas se las denomina “políticas verticales”.

En general, las políticas horizontales buscan ayudar a superar o a contrarrestar fallas de funcionamiento de mercado, pues su existencia atenta contra el logro de resultados socialmente óptimos (de Pareto) en ámbitos claves para el desarrollo económico. Por su parte, las políticas verticales —también llamadas “políticas industriales”— buscan promover el desarrollo de una actividad específica en virtud de las externalidades positivas que genera su avance, el cual se puede ver limitado por la ausencia de insumos o actividades claves para su desarrollo, lo cual en la literatura más moderna se plantea como resultado de fallas de coordinación (Fernández-Arias, 2010; y Sabel et al, 2012).

Por otra parte, analizadas desde el punto de vista instrumental, las intervenciones de políticas de desarrollo productivo pueden clasificarse según si utilizan incentivos de mercado o si proveen algún tipo de insumo público.

Esta conjunción de lógicas y de instrumentos de intervención, da pie a una matriz que permite identificar los distintos espacios que pueden ser ocupados por las políticas de desarrollo productivo (Figura 1).

Esta matriz ayuda a ordenar la discusión sobre las fuentes y usos posibles de la información en el campo de las políticas de desarrollo productivo. Pero antes de pasar a la discusión específica sobre los objetivos a establecer para la generación, manejo y acceso a información en este ámbito, es pertinente analizar los espacios que en esta matriz ocupan las políticas implementadas en Chile.

Primero, cabe notar que si bien las políticas correspondientes al cuadrante 1 son relevantes para efectos del desarrollo productivo, ellas no son diseñadas con ese único objetivo. Se trata más bien de intervenciones que afectan el contexto en el que se desenvuelven los agentes económicos, por lo que podemos denominarlas como “políticas pasivas de desarrollo productivo”,¹ en contraposición con las que ocupan los restantes cuadrantes, a las cuales denominamos “políticas activas de desarrollo productivo”.

¹ Una excepción relevante a nivel macroeconómico puede ser el manejo del tipo de cambio, pues la política podría procurar mantenerlo depreciado a fin de favorecer el desarrollo del sector transable.

Figura 1
Matriz de políticas de desarrollo productivo

	Horizontales	Verticales
Insumos Públicos	Cuadrante 1 Clima de negocios Estabilidad Macro Infraestructura Generación de información pública	Cuadrante 2 Normas y estándares Infraestructura sectorial Controles fitosanitarios Información de mercados
Mecanismos de mercado	Cuadrante 3 Subsidios o créditos tributarios a la innovación, capacitación, asistencia técnica, emprendimiento, etc. Programas crediticios, de garantías. Aranceles uniformes.	Cuadrante 4 Protección selectiva Exenciones tributarias o subsidios a actividades o sectores específicos

Fuente: basado en Fernández–Arias (2010).

Un caso especial de la categoría de políticas pasivas corresponde a la labor de las entidades que tienen como misión generar y procesar estadísticas públicas, en particular el INE y el Banco Central, así como aquellas que llevan registros de las cuales se puede obtener información relevante para el análisis de políticas de desarrollo productivo, tales como el Servicio de Impuestos Internos o el Servicio Nacional de Aduanas, entre otros. Instituciones como estas proveen información útil para la toma de decisiones, lo cual puede ser visto como un insumo público de carácter transversal.

Buena parte de las instituciones que ejecutan acciones de apoyo al desarrollo productivo en Chile operan con instrumentos que siguen la lógica del cuadrante 3 (horizontales y con incentivos de mercado). Es el caso de CORFO, SERCOTEC y SENCE, algunas de las principales agencias en este ámbito en nuestro país. Estas agencias, tanto en su calidad de generadoras de información relevante para el público y otras partes interesadas, como desde el punto de vista de ser diseñadoras y ejecutoras de políticas que requieren de información para ser efectivas y eficientes, deben ser parte de una plataforma integrada de manejo de la información para mejorar las políticas públicas de desarrollo productivo en Chile.

Por otra parte, existe un conjunto de instituciones que operan bajo la lógica del cuadrante 2, generando insumos públicos de carácter sectorial. Es el caso de entidades como el SAG, las Superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) y de Valores y Seguros (SVS), el Instituto Nacional de Normalización, la Dirección de Obras de Riego del Ministerio de Obras Públicas, entre muchas otras. Sin embargo, también pueden desarrollarse intervenciones priorizadas sectorialmente por parte de ministerios transversales, como el mismo Ministerio de Obras Públicas, por ejemplo, en materia de caminos (“el camino de la fruta”), en obras portuarias (muelles de atraque para grandes

cruceros, caletas de pescadores artesanales), en señalética (como parte de programas de desarrollo turístico), etc. En general, las instituciones que intervienen bajo esta lógica no tienen como mandato principal la promoción del desarrollo productivo, aunque sí en muchos casos tienen relación directa con empresas y los efectos de sus acciones pueden hacer una diferencia significativa en el desarrollo de un sector de la actividad económica. Desde el punto de vista de una política de manejo de información para el desarrollo productivo, algunas de ellas son generadoras de datos relevantes, pero la mayoría más bien se beneficiaría como usuaria de un sistema de información cuando actúen en el campo de la promoción del desarrollo productivo.

Finalmente, el cuadrante 4 incluye instituciones que promueven, a través de incentivos directos, sectores o actividades específicas de la economía. En el caso chileno, las más prominentes son aquellas que atienden el sector agrícola (como INDAP, FIA, o el mismo Ministerio de Agricultura mediante la entrega de diversos bonos), pero también hay programas de incentivos focalizados dirigidos al sector pesquero (manejados por la Subsecretaría de Pesca), para la pequeña minería (a través del Ministerio de Minería y de ENAMI), e incluso para el cine y otras industrias culturales (a través de CORFO y el FONDART), entre otros.

3. Objetivos de la generación, manejo y acceso a la información para las políticas de desarrollo productivo

A través de la operación de sus servicios, los Estados modernos generan un enorme caudal de información. Sin embargo, los datos recolectados no siempre son de fácil acceso y su generación fragmentada hace difícil su uso para iluminar el diseño y el perfeccionamiento de las políticas públicas. En términos generales, es claro que mejorar su accesibilidad, así como las posibilidades de trabajarlos de manera integrada, significaría un gran aporte tanto a la transparencia como a la calidad de la intervención pública. Sin embargo, los requerimientos que se plantean a los sistemas de generación y tratamiento de información son distintos dependiendo de los objetivos que se persiguen con su uso.

Para el caso de las políticas de desarrollo productivo en Chile, proponemos distinguir al menos cuatro vertientes de requerimientos, cada una de las cuales puede involucrar el acceso a distintas fuentes de datos, con diferentes exigencias de oportunidad y de posibilidades de cruces de la información: a) Transparencia y rendición de cuentas, b) Evaluación de las políticas, c) Orientación de las políticas, y d) Información para orientar decisiones empresariales.

a. Transparencia y rendición de cuentas

El primer y más obvio requerimiento que se plantea actualmente a los organismos públicos, particularmente cuando manejan recursos o tienen la capacidad de asignar beneficios a agentes privados, es el de actuar de manera proba y transparente, y que rindan cuentas de su accionar.

Por transparencia se entiende tener una gestión que asegure la entrega de información clara sobre sus acciones, reglas, planes y procedimientos.² Por su parte, la rendición de cuentas (*accountability*) se refiere a que los responsables de las organizaciones respondan por sus acciones y a que existan mecanismos que generen las reparaciones correspondientes cuando los deberes y compromisos no sean cumplidos.³ De esta manera, transparencia y rendición de cuentas son conceptos casi inseparables, pues ambas se necesitan y refuerzan mutuamente. Sin transparencia no es posible someter a escrutinio a las organizaciones, mientras que un adecuado proceso de rendición de cuentas es un impulso para la transparencia.

Con todo, proveer información no basta para asegurar transparencia. Una enorme cantidad de datos, publicados sin procesamiento alguno, suelen confundir más que ayudar a entender lo que ocurre con la actividad de un organismo. De ahí entonces la importancia de definir con claridad la información necesaria para generar un adecuado proceso de rendición de cuentas de los organismos bajo escrutinio.

Desde esta perspectiva, la pregunta que cabe plantearse es si existen criterios relevantes para orientar la aplicación del principio de transparencia al manejo de información en los organismos públicos en el campo de las políticas de desarrollo productivo.

Como se señaló anteriormente, basadas en el fundamento de la existencia de fallas de mercado o de coordinación, las políticas de desarrollo productivo activas involucran el otorgamiento de algún beneficio a empresas o actividades económicas privadas. Un riesgo particular de este tipo de intervenciones es el de “captura” (CNIC, 2007). Es decir, existe el riesgo de que un grupo de beneficiarios, o un sector productivo, logre un trato privilegiado y obtenga rentas diferenciales generadas por la acción del sector público, sin que exista para ello una verdadera justificación de política pública. Si este tipo de rentas son sustanciales, pueden dar pie a que los agentes económicos inviertan también sustanciales energías en tratar de obtener un trato privilegiado por parte del sector público, pues esa actividad pasa a ser más lucrativa que invertir en elevar su productividad (Krueger, 1974).⁴ Esto genera tanto pérdida de eficiencia económica, como un mal uso de los recursos públicos.

Cabe notar que el fenómeno de la “captura” no responde sólo a posibles acciones de favoritismo o corrupción de la acción pública, sino que en ocasiones es el reflejo de la inercia burocrática: las instituciones no se preocupan por jugar un rol proactivo incentivando la incorporación de nuevos clientes y usuarios al sistema o renovando su oferta instrumental.

Atendiendo a este riesgo de distorsión de las políticas, uno de los criterios para guiar la aplicación del principio de transparencia en los organismos públicos en el ámbito de las

² De acuerdo a la definición usada por Transparencia Internacional: www.transparency.org. Sitio consultado el 13-11-2013.

³ De acuerdo a The Transparency and Accountability Initiative: www.transparency-initiative.org/about/definitions. Sitio consultado el 13-11-2013.

⁴ Ese tipo de situaciones es de más probable ocurrencia con instrumentos que otorgan trato preferente a un sector o industria específica (cuadrante 4), como por ejemplo, la protección arancelaria diferenciada.

políticas de desarrollo productivo, es el de evitar la captura de apoyos por parte de grupos específicos de beneficiarios.

Otro elemento a tener presente, es que muchos de los instrumentos de política definen criterios de elegibilidad para los beneficiarios. Estos suelen ser referidos al tamaño de la empresa, al sector de actividad, y en algunos casos, al territorio en que se desenvuelven. La supervisión respecto del respeto de dichos criterios de elegibilidad es ciertamente un antecedente muy importante al momento de aplicar procedimientos de rendición de cuentas de los organismos de fomento productivo.

Los aspectos mencionados plantean la necesidad de que en el marco de los principios de transparencia y rendición de cuentas, las entidades den a conocer información cabal sobre los destinatarios de los apoyos. Para que sea útil desde la perspectiva de la prevención del riesgo de “captura” previamente indicado, dicha información debe presentarse de modo de poder evaluar en el tiempo, aspectos tales como:

- Si los usuarios efectivos corresponden al perfil definido en el diseño de los programas.
- Si es que hay usuarios excesivamente recurrentes de algún beneficio en particular.
- Si los beneficios están adecuadamente distribuidos desde el punto de vista sectorial, territorial y de género, entre otros criterios.

Desde la perspectiva de la transparencia entonces, el acento debe estar puesto en el cuidado sobre el buen uso de los recursos públicos. Las inquietudes relevantes, por tanto, se refieren a quiénes están usando los instrumentos de apoyo.

Problemas tradicionales en el manejo de la información en esta línea tienen que ver con la existencia de múltiples definiciones de usuarios (por ejemplo, PYMES definidas por ventas o por cantidad de empleados); definiciones poco precisas de usuarios (por ejemplo, “exportadores emergentes”); requerimientos de información diferentes a los usuarios (por ejemplo, no hay criterio común para solicitar datos respecto a empleo, ventas o inversiones); y falta de actualización de las bases de datos (por ejemplo, bases que tienen usuarios históricos sin diferenciarlos de los usuarios vigentes).

Es importante notar que el principio de transparencia no conduce a que todas las entidades que generan información relevante en el ámbito de las políticas de desarrollo productivo publiquen la información de la forma en que se requiere para cumplir otros objetivos. En efecto, la transparencia (y la rendición de cuentas) implica que las entidades deben compartir información sobre las decisiones en el uso de recursos públicos que competen a su ámbito relevante de intervención o decisión, pero ello no necesariamente satisface, por ejemplo, las necesidades de información para la evaluación del impacto de las políticas. Así por ejemplo, en beneficio de la transparencia la SBIF debe publicar un conjunto de información sobre la actividad bancaria, pero no necesariamente presentarla de acuerdo al tamaño de las empresas que reciben un crédito, por lo que la información que provee la SBIF de acuerdo al principio de transparencia no es adecuada para analizar el efecto de una política de estímulo al crédito hacia las PYMES.

De este modo, importante como es, el principio de transparencia no es suficiente para fundar una política de manejo de información que permita aprovechar todo el potencial de los datos que se generan en el sector público para propósitos de mejorar la calidad y

pertinencia de las políticas de desarrollo productivo. Otros objetivos deben ser agregados para esos efectos.

b. Evaluación de las políticas

Desde el punto de vista del uso de los recursos públicos interesa no sólo saber a quiénes están llegando las intervenciones, sino también si es que producen los efectos esperados y si estos son relevantes, es decir, evaluar si las intervenciones tienen impacto. Los ejercicios de evaluación tienen precisamente el objetivo de recopilar y analizar de manera sistemática información de forma de proveer retroalimentación a los diseñadores y ejecutores de políticas (Trochim, 1999). La conducción periódica de evaluaciones se ha ido expandiendo progresivamente en los gobiernos, como una forma de velar por el uso eficaz y eficiente de recursos que son siempre escasos, pero también como una práctica que genera un aprendizaje para la elaboración e implementación de las políticas públicas.

Una forma cada vez más extendida de analizar las políticas públicas, que ha sido promovida por los organismos multilaterales, es guiarse por la metodología de marco lógico.⁵ Ésta apunta a que cada política especifique con claridad su propósito, objetivos específicos perseguidos y población objetivo, y distinga con nitidez sus actividades a realizar, sus productos a generar, sus resultados esperados que se derivan de lo anterior y, finalmente, el impacto que espera obtener (Technopolis, 2009).

Tradicionalmente, las instituciones que ejecutan intervenciones manejan información sobre actividades y productos (la cual, de acuerdo a principios de transparencia debieran hacer públicos), pero no necesariamente respecto a los resultados e impactos de su accionar.

El análisis de resultados permite conocer si las intervenciones tienen efecto en los beneficiarios (por ejemplo, si los receptores de un subsidio llevaron a cabo innovaciones), mientras que el análisis de impacto indica si es que ese efecto conduce a un comportamiento diferencial respecto del propósito que sustenta la intervención (por ejemplo, si las empresas receptoras del subsidio mejoraron su competitividad).

Los retos que enfrentan los ejercicios de evaluación son variados y plantean un conjunto de exigencias al manejo de información de parte de las agencias ejecutoras.

El primer desafío consiste en establecer claramente el objetivo y propósito de la intervención, condición clave para definir los datos que deben levantarse, particularmente de parte de los beneficiarios. Estos últimos son naturalmente renuentes a llenar largos formularios, o a entregar información sensible para el manejo de sus negocios. En la medida que el objetivo de la intervención se encuentra bien definido, la cantidad de datos que es necesario solicitar disminuye, pues se ciñe a lo estrictamente necesario.

Los datos que se obtienen de los usuarios son fundamentales para establecer las líneas de base de los programas. Típicamente, estas líneas establecen el punto de partida en que se encuentran los usuarios respecto de variables relevantes para medir los efectos de las intervenciones (tales como empleo, ventas, exportaciones, innovación, etc.). Es importante subrayar la necesidad de coherencia entre el tipo de datos solicitados a las empresas o usuarios, y el objetivo perseguido por la intervención. Aunque suene trivial, se trata de un

⁵ Para mayores antecedentes sobre la aplicación de esta metodología en Chile ver Arenas y Berner (2010).

problema tradicional en la aplicación de políticas públicas, las cuales muchas veces no precisan adecuadamente el objetivo que buscan lograr. La ambigüedad en este plano conduce a que no se establezcan líneas de base útiles para efectos de comparaciones posteriores, o que se tienda a solicitar información excesiva a los usuarios.

Cuando no se dispone de los datos de partida, las evaluaciones deben recurrir a interrogar a las empresas sobre datos pasados. Este ejercicio de recordación tiende a generar resultados bastante menos fiables que cuando los datos son obtenidos al momento de comenzar la intervención.

Las variables sobre las que se obtuvieron datos al inicio debieran ser levantadas también al final de la intervención, para efectos de comparación. Ello plantea otro tipo de problemas, pues los usuarios pueden no estar disponibles a entregar información una vez que ya obtuvieron el beneficio; pueden tener un eventual sesgo de usuarios conformes en las respuestas; o puede que el efecto de la intervención requiera de un tiempo más largo para manifestarse, extendiendo así el tiempo en que se debe contactar nuevamente al usuario, el cual puede ya no tener relación con la agencia que lo apoyó y por lo tanto puede ser más difícil de ubicar.

Por otra parte, en varios casos las intervenciones de fomento productivo no son puntuales por una sola vez, sino que involucran la participación de empresas por un período de tiempo, el cual incluso puede ser de varios años (por ejemplo, los proyectos asociativos de fomento, PROFOS, podían extenderse hasta 5 años). En tales casos, entender los procesos a través de los cuales se van materializando los efectos de la intervención requiere disponer de información de seguimiento periódico de la población intervenida.

No obstante, probablemente el problema más complejo de superar en las evaluaciones es el de la atribución. Poder discernir si los cambios observados, tanto de resultados como de impacto,⁶ son relevantes y si son atribuibles o no a la intervención de política pública, requiere comparar la población intervenida con un grupo de individuos semejantes que no hayan sido objeto de la intervención en cuestión. Dado que en el campo de las políticas de desarrollo productivo es prácticamente imposible actuar bajo un procedimiento experimental, la conformación de grupos de control se transforma en una barrera para conducir este tipo de evaluaciones.

Una forma en que habitualmente se trata de superar el problema con los grupos de control es la realización de encuestas ad-hoc. Sin embargo, tiene el problema de que los datos son menos fiables que la información de seguimiento de las firmas. Por otra parte, se trata de un procedimiento caro de implementar. Una opción más económica consiste en identificar fuentes periódicas de datos, que abarquen poblaciones suficientemente numerosas y que contengan información relevante para poder evaluar resultados o impactos de programas. Algunos ejemplos incluyen la encuesta de innovación, la encuesta longitudinal de empresas o los registros derivados del seguro de cesantía. Sin embargo, para que tales fuentes puedan

⁶ Cabe notar que no necesariamente es más fácil analizar resultados que impactos. En el caso de una evaluación del instrumento PROFOS el impacto del programa fue posible de medir a través de la evolución comparada de las ventas de empresas intervenidas y no intervenidas. Sin embargo, no fue posible determinar con precisión los cambios en el comportamiento de las empresas que conducían a esas diferencias. Ver, Departamento de Economía de la Universidad de Chile (1997).

ser usadas se requiere que cumplan las siguientes condiciones: (i) que incluyan datos sobre uso del instrumento o intervención a evaluar, y (ii) que exista una forma común de identificar a los usuarios (por ejemplo, por el RUT de la empresa). Como veremos más adelante, estas condiciones no siempre se cumplen.

c. Orientación de las políticas

El punto anterior hace referencia a las posibilidades que ofrece el manejo de información respecto de la evaluación de políticas públicas en aplicación. Pero existe también un importante potencial de la información en relación con ayudar a la orientación de las intervenciones públicas futuras.

Desde luego, un manejo integrado de información de diversas fuentes públicas puede contribuir a detectar vacíos en los apoyos, el surgimiento de nuevos problemas, o el agravamiento de otros. De hecho, desde una perspectiva evolutiva de las políticas públicas de fomento productivo, en que primero se atienden los retos más apremiantes que afectan la competitividad, es crucial disponer de información que permita identificar los nuevos cuellos de botella que van emergiendo. A medida que las economías evolucionan, los problemas y retos que enfrentan para incrementar -o incluso para mantener- su competitividad, se tornan más complejos, requiriendo el tránsito desde intervenciones singulares hacia la aplicación coordinada de políticas e instrumentos (López, 2005).

En Chile, un ejemplo ilustrativo es el de las políticas de promoción de la innovación empresarial. En los años 90 se puso énfasis en alentar a las empresas a desarrollar innovaciones a través de incentivos financieros (subsidios a proyectos). Sin embargo, hacia el final de la década la información proveniente de las encuestas de innovación mostró que la falta de personal calificado y de I+D estaba transformándose en una severa restricción al desempeño innovador agregado del país. En esas circunstancias, incrementar recursos para fomentar la innovación empresarial no generaría resultados equivalentes a los obtenidos en el pasado, por lo que fue necesario desarrollar un nuevo mix de política.⁷ Para viabilizar el diseño y operación de este nuevo mix, la coordinación entre distintas agencias y ministerios del sector público pasó a jugar un rol mucho más relevante. A la luz de este desafío, la carencia de información integrada fue identificada como una severa restricción para la toma de decisiones. De ahí entonces, que al poco tiempo de ser creado, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) estableció como una de sus líneas prioritarias de trabajo la generación de un sistema integrado de información sobre las actividades y recursos públicos dirigidos al ámbito de la ciencia, tecnología e innovación.

Desde una perspectiva distinta, aunque complementaria, la llamada “nueva política industrial” (Hausmann y Rodrick, 2006; Rodrick, 2008; Sabel et al. 2012) pone el manejo de información al centro de las intervenciones de política pública para favorecer el desarrollo de nuevas actividades o sectores. En la mirada de estos autores, la política pública debe ayudar a suplir los problemas de coordinación que dificultan el despliegue de industrias nacientes. Pero para ello, debe ser capaz de detectar el surgimiento de esas nuevas actividades, así como los problemas que entorpecen su desarrollo. De esta forma, la intervención del Estado requiere ser guiada por una fuerte labor de “inteligencia”, basada en una exhaustiva labor de recopilación y análisis de información. Cabe notar que las

⁷ Sobre este tema, ver, por ejemplo, Benavente y Price (2009).

intervenciones aludidas pueden ser de distinta índole: infraestructura, regulaciones, formación de recursos humanos, promoción externa, etc. Es decir, no se limitan al espacio propio de los ministerios y agencias tradicionalmente involucrados en las políticas de desarrollo productivo.

La implementación de políticas que buscan favorecer el desarrollo de un sector o actividad enfrenta diversos retos. Desde luego, está el problema de cómo elegir en qué sector intervenir (el viejo y controversial tema de la “selección de ganadores”). Pero, también se presenta el desafío de identificar exactamente cuáles son los problemas que bloquean efectivamente el desarrollo de dicho sector y el tipo de intervenciones que el Estado puede razonablemente efectuar para desbloquearlas.

Esta clase de interrogantes introduce al menos tres requerimientos novedosos al manejo de información para el desarrollo productivo. Primero, se requiere disponer de algún tipo de datos que ayude a priorizar o seleccionar dónde intervenir (por ejemplo, nivel y ritmo de crecimiento de la demanda internacional, articulación con sectores dinámicos, etc.). Segundo, se requiere generar datos a nivel sectorial que integren las distintas dimensiones de factores relevantes para la competitividad que pueden ser parte de intervenciones generadoras de bienes públicos o semi públicos (por ejemplo, recursos humanos calificados, logísticas, etc.). Tercero, la posibilidad de identificar tempranamente el despegue de una nueva actividad. En esta última línea, posiblemente estadísticas detalladas de comercio exterior pueden ofrecer una opción para identificar rubros emergentes de exportación. Pero para el caso de otras actividades no es claro de dónde obtener información relevante para esta línea de intervención.

En situaciones de tratamiento de retos complejos o de intervenciones sectoriales como las descritas en este acápite, el manejo de información suele trascender a una agencia o a un ministerio específico. No se trata en estos casos de asegurar que el público conozca lo que un determinado servicio está realizando (siguiendo el principio de transparencia), o de generar las condiciones que permiten evaluar la calidad de determinadas intervenciones (objetivo de evaluación). Más bien se trata de generar y usar información para orientar la acción pública, ya sea para lograr una acción coordinada ante retos complejos, o bien para que incorpore en sus prioridades sectores o actividades que no han aparecido hasta ese momento entre sus preocupaciones. Esto plantea demandas adicionales a la recolección y manejo de datos, referidos particularmente la coherencia en los descriptores sectoriales, de poblaciones beneficiarias (por ejemplo las PYMES) y de resultados esperados (productividad, innovación, etc.), así como la coordinación de fuentes de información que van más allá de los límites institucionales de las agencias y ministerios tradicionalmente involucrados en las políticas de desarrollo productivo.

d. Información para orientar decisiones empresariales

La recolección y procesamiento de información capturada por el sector público también puede ser usada provechosamente para orientar las iniciativas del sector privado, particularmente, de empresarios que están partiendo o de aquellos que buscan extenderse en tamaño o giro. Información geo-referenciada sobre ubicación de establecimientos, nivel de ingreso y patrones de consumo de la población, tráfico vehicular, servicios disponibles, entre otra, es de extrema utilidad para quién quiere iniciar un nuevo negocio o expandirse. Tómese el caso, por ejemplo, de alguien que quiere instalar una ferretería. Para ese pequeño

empresario tener conocimiento sobre la ubicación de su competencia, precios de arriendo de locales comerciales, nivel de ingreso del vecindario, y de accesos viales, puede hacer una enorme diferencia respecto a lo acertado de la decisión de instalar ese negocio en particular y sobre dónde conviene instalarlo.

En algunos casos, la información necesaria para tomar una decisión adecuada puede ser obtenida prácticamente a partir de una observación casual (aunque puede llevar a error), particularmente cuando quien emprende conoce bien el lugar en que se está instalando. Sin embargo, disponer de la mayor cantidad posible de información procesada y fácil de entender, significará siempre una ventaja. Desde el punto de vista de la sociedad, puede contribuir a generar un uso más eficiente de los recursos y es un aporte a la equidad, pues hoy quienes disponen de mayores recursos (o de mejores contactos) pueden realizar detallados estudios de mercado para guiar sus decisiones.

En Estados Unidos la Small Business Administration (SBA) proporciona información de esta naturaleza a todos quienes la solicitan, ajustando los informes a las características y necesidades de cada negocio. Las solicitudes se realizan a través de la red de Small Business Development Center (SBDC), que cuenta con más de mil sedes a lo largo y ancho de Estados Unidos, pero son procesadas por una unidad central. Normalmente la información solicitada se entrega luego de algunos días, y es gratuita para el solicitante. Un panorama completo del tipo de datos que se integran en los informes puede obtenerse visitando el sitio www.sbdcnnet.org/gis-capabilities. Simplemente a título ilustrativo, a continuación se presenta un par de ejemplos del tipo de productos entregados por este servicio (Figuras 2 y 3).

Figura 2

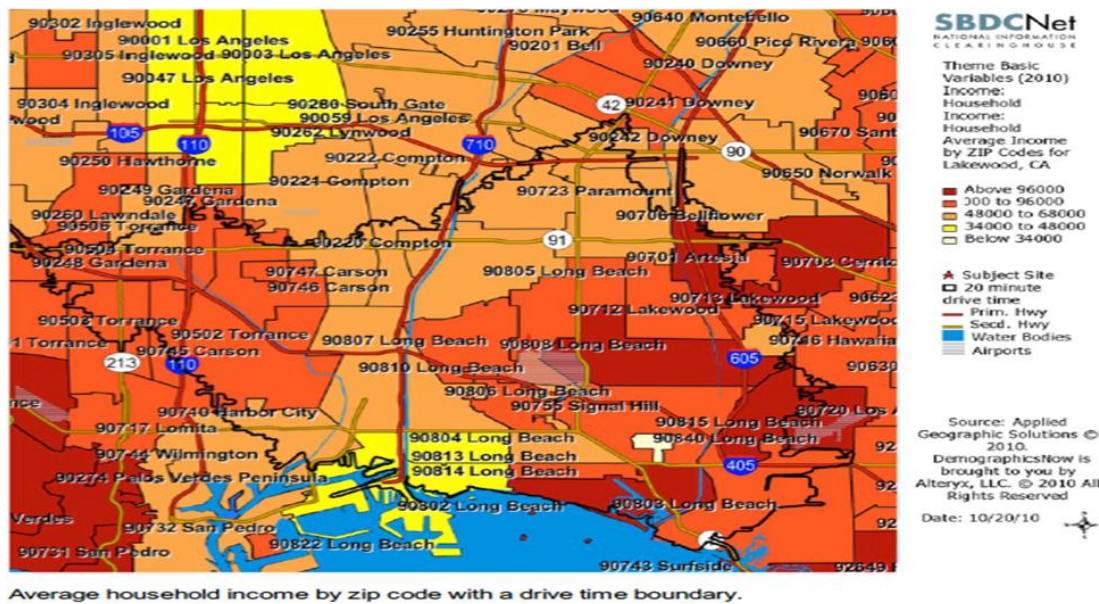
Mapa de localización de competidores



Fuente: Small Business Development Center.

Figura 3

Ingreso promedio de hogares por condados (municipios)



Fuente: Small Business Development Center.

Aunque todos los datos que se usan para proveer la información que entrega la red de Small Business Development Center son de carácter público, sólo una parte mínima de ellos se encuentra procesada al nivel de detalle requerido por lo potenciales usuarios. El levantamiento de buena parte de los datos, así como los cruces y la geo-referenciación de los mismos, es efectuado por compañías privadas. De hecho, el Estado paga para obtener esas bases de datos. Por último, cabe notar que el hecho de que en Estados Unidos exista un sistema diferenciado de impuestos *ad-valorem* y que la mayor parte de las transacciones se realicen por medio de tarjetas de crédito, genera la posibilidad de obtener un alto grado de detalle en los patrones de gasto de los consumidores y posicionarlos geográficamente. Tal situación dista de ser común en otros países, y ciertamente no es el caso de Chile en la actualidad, pero se podría pensar en una evolución en esa dirección a futuro.

En consideración de lo anterior, es posible pensar en generar un servicio de similares características en Chile, adecuándolo a la disponibilidad de data local y eventualmente agregando otras capas de información (sobre normativas municipales y sanitarias, por ejemplo). Para poder estructurar esa clase de servicio, es necesario hacer un esfuerzo de geo-referenciación inicial de datos relevantes disponibles, para luego integrarlos en una plataforma que sea manejada centralmente, pero a la cual sea posible acceder con solicitudes de manera remota. Cabe notar que hoy existen algunas firmas que desarrollan estudios de mercado que cuentan con bases de datos referenciadas geográficamente, aunque obviamente el acceso a dicha información tiene un alto costo, por lo que sólo grandes empresas la utilizan (por ejemplo, las cadenas de retail). En contrapartida, vale la pena notar que las fuerzas armadas levantan de manera satelital un conjunto de información geo-referenciada que es escasamente utilizada y que podría ser puesta en valor para un proveer un servicio de utilidad para el desarrollo de negocios (por ejemplo, existen buenos datos sobre flujos de movilización vehicular y peatonal). En un servicio público de este tipo, una

pregunta fundamental a analizar es si debiese tener un costo para los usuarios privados o si debiese ser gratuita, como ocurre en el citado caso de EE.UU.

4. Conclusiones

El análisis efectuado indica que existe un amplio espacio de requerimientos para una política de generación, acceso y manejo de información en el campo de las intervenciones de desarrollo productivo.

Sin duda, la exigencia básica es asegurar las condiciones de transparencia en el uso de los recursos, la cual debe ser asumida como una condición mínima aplicable al conjunto de las políticas públicas. Los retos en este plano tienen que ver con la capacidad de las instituciones de entregar información oportuna y relevante a las partes interesadas. En consecuencia, se trata de tareas que involucran primordialmente a cada una de las agencias responsables de ejecutar las políticas de desarrollo productivo, aunque bajo ciertos criterios comunes. Un gran avance en esta materia en Chile ha sido la aprobación e implementación de la ley sobre transparencia y acceso a la información pública (Ley N°20.285 de 2008), y la labor que en ese marco ejerce el Consejo para la Transparencia (www.consejotransparencia.cl).

En un nivel de sofisticación mayor se sitúan las necesidades que se derivan de la voluntad de evaluar los resultados y/o el impacto de las acciones públicas. Tal como se indicó, la realización de tal tipo de estudios involucra un proceso que tiene como condición de partida una definición clara de los objetivos perseguidos con las intervenciones, pero que también requiere el compromiso de las instituciones involucradas con el levantamiento y procesamiento continuo de datos de buena calidad. En muchas ocasiones el tiempo necesario para apreciar resultados plantea el reto adicional de mantener dicho compromiso por períodos que trascienden los mandatos de las autoridades que inician las intervenciones. De esta forma, para hacer viables los ejercicios de evaluación de la acción pública, las políticas debieran definir en su diseño una estrategia clara de levantamiento y manejo de información, que sea implementado más allá del cambio de autoridades. Por otra parte, las dificultades para disponer de grupos de control obligan a menudo a recurrir a bases de datos levantadas por otras entidades y con otros propósitos, planteándose en esos casos la necesidad de involucrar a otras instituciones públicas en dicha estrategia, o al menos, a asegurar su colaboración.

Aunque es indudable que hay una cantidad importante de retos pendientes, los cuales son abordados en otros capítulos del presente estudio, en Chile existe un camino recorrido en materia de transparencia y de evaluaciones en las políticas de desarrollo productivo (particularmente en las que se desenvuelven en el cuadrante 2 del esquema presentado en la Figura 1). No ocurre lo mismo con los otros dos ámbitos planteados como relevantes en este campo para el manejo de información, referidos al uso de información para la orientación de las políticas públicas, y para la orientación de decisiones empresariales privadas, respecto de los cuales Chile no tiene experiencias significativas.

El manejo de información es una actividad crítica para perfeccionar las políticas públicas tanto de fomento horizontal (cuadrante 2 de la Figura 1), como sobre todo aquellas que proveen bienes públicos sectoriales que buscan superar los cuellos de botellas que afectan

el despliegue de una actividad o sector emergente (cuadrante 3 de la Figura 1), espacio privilegiado de intervención en la línea de la llamada “nueva política industrial”. Dado que esas trabas no son necesariamente las mismas para cada sector o actividad, el levantamiento y procesamiento de información juega un rol clave para poder “afinar la puntería” de las intervenciones públicas.

El problema operativo principal es que la información necesaria de recabar no se encuentra en manos de una sola agencia en particular, sino que diseminada a lo largo y ancho de la actividad estatal, incluyendo al Gobierno Central y a los municipios, y en ocasiones también en manos del propio sector privado.

Por ello, junto a la tarea de perfeccionar las prácticas de generación, manejo y acceso a información pública de cada agencia en particular, se requiere también establecer una política de Estado orientada al manejo integrado de la información pública y el acceso a ella, en particular, en aspectos tales como el tipo de información que se genera, las normas de accesibilidad a ella, su estandarización y, crucialmente, la posibilidad de realizar cruces entre distintas fuentes.

III. ESTUDIO DE CASO DE LA PLATAFORMA INTEGRADA DE MANEJO DE LA INFORMACIÓN DE EMPRESAS EN REINO UNIDO

1. Introducción

En este capítulo se presenta un breve análisis del sistema de provisión y administración de datos e información estadística del Reino Unido, en especial, en lo referente al registro de empresas.

El objetivo de este estudio de caso es analizar principios y aplicaciones concretas que puedan servir de aprendizaje para la implementación de políticas públicas en Chile sobre la materia.

El análisis comienza con una presentación general del sistema de estadísticas del Reino Unido, incluyendo la identificación de las principales instituciones que lo conforman: *UK Statistics Authority* (UKSA), *Office on National Statistics* (ONS) y *Government Statistical Service* (GSS). Luego se revisa el sistema de integración de información sobre empresas denominado *Inter departmental Business Register* (IDBR), programa de la ONS que tiene por objetivo servir como directorio sobre el cual se toman muestras para las encuestas de empresas y ser fuente de información en el análisis de la actividad empresarial, de manera funcional al diseño y evaluación de políticas públicas. Se presentan también los mecanismos de acceso a la información a este registro, que incluyen una plataforma de información denominada *Virtual Microdata Laboratory* (VML) y un mecanismo de acceso remoto denominado *Secure Data Service* (SDS).

Finalmente se presentan, a modo de conclusión, lecciones que podrían aplicarse al caso del manejo de la información relativa al fomento productivo en Chile. Para ello, las lecciones se separan en tres ámbitos: la organización administrativa del sistema, la generación de productos estadísticos, y las posibilidades de acceso a la información disponible.

2. Antecedentes sobre el sistema de estadísticas del Reino Unido

El sistema moderno de estadísticas del Reino Unido tiene su origen en 1941 con la fundación de la Oficina Central Estadística (CSO por sus siglas en inglés), cuyo objetivo era el mejoramiento de las estadísticas del Reino Unido y velar por su coherencia. En 1960 fue creada la Oficina de Estadísticas de Negocios y la Oficina de Censos y Encuestas (OPCS). Estos organismos fueron fusionados el año 1996 para crear la Oficina Nacional de Estadísticas (*Office on National Statistics* - ONS). Paralelamente, desde 1968 se desarrolla un sistema descentralizado de recolección de información y datos estadísticos, cuando se conceptualizó el Sistema Estadístico de Gobierno (*Government Statistical Service* - GSS), que consiste en una red de empleados fiscales encargados de la producción y recopilación de información estadística en los diferentes servicios y departamentos del gobierno. Este sistema sigue vigente actualmente y se encuentra coordinado con la ONS, en el marco de la nueva institucionalidad de 2007.

Esta nueva institucionalidad surgió debido al diagnóstico que existía desde finales de los años noventa, que mostraba una evidente falta de coordinación entre los diferentes sistemas de recolección y generación de material estadístico en el Reino Unido.

El resultado de esta discusión fue la generación de una nueva legislación, la que se materializó en la *Statistics and Registration Service Act* del año 2007 (fue aprobado en julio de 2007 y entró en vigencia en abril de 2008).⁸ Esta ley regula la estructura de los organismos encargados de la generación y de la entrega de estadísticas. Uno de sus puntos más relevantes es la creación de una Autoridad Estadística con carácter independiente (*UK Statistics Authority - UKSA*), bajo la figura de un departamento no ministerial que responde directamente al Parlamento. Entre los objetivos de esta autoridad está la producción y publicación de las estadísticas oficiales que sirvan como bienes públicos y el velar por la calidad, buenas prácticas e integralidad de las estadísticas oficiales del Reino Unido, considerando a todas las agencias públicas generadoras de estadísticas.

Con esta legislación la Oficina Nacional de Estadísticas (ONS) pasó de depender del Ministerio de Finanzas a depender de la Autoridad Estadística, la que también coordina el trabajo del GSS. Una de las características más llamativas de la ley, es que asegura la total confidencialidad de los datos que permitan identificarlos individualmente, penando con multas e incluso cárcel, la publicación y/o distribución de esta información. Esta condición es sustancial en el uso de la información estadística para fines de investigación académica, pues todos quienes tengan acceso a ella asumen la responsabilidad legal por su manejo. Cumpliendo con este requisito, la ley establece que la información puede ser utilizada para fines de investigación.

Cabe destacar que entre los objetivos de la Autoridad Estadística, la ley menciona en primer lugar la necesidad de informar sobre los asuntos económicos y sociales y asistir en el desarrollo y evaluación de las políticas públicas. A este objetivo se agrega como buena práctica, la necesidad de garantizar el acceso a las estadísticas oficiales.

3. Principales instituciones del sistema de estadísticas del Reino Unido

El sistema de estadísticas del Reino Unido tiene tres instituciones principales: UK Statistics Authority (UKSA), Office on National Statistics (ONS) y Government Statistical Service (GSS). A continuación se presenta brevemente a cada una de ellas, a la vez que sus interrelaciones se presentan en la Figura 4.

a. UK Statistics Authority (UKSA)⁹

La UKSA es un organismo independiente, bajo la figura de departamento no ministerial, que responde directamente al Parlamento. Entre sus objetivos está la producción y publicación de las estadísticas oficiales que sirvan como bienes públicos y el velar por la calidad, buenas prácticas e integralidad de las estadísticas oficiales del Reino Unido.

Para cumplir con este cometido este organismo tiene bajo su administración a la ONS, el principal proveedor de estadísticas del Estado. La UKSA debe también coordinar la información producida por más de 30 diferentes dependencias del Estado. La UKSA cuenta con un directorio conformado por un Presidente, ocho miembros de responsabilidad no ejecutiva y tres miembros de responsabilidad ejecutiva, entre los que se encuentra el

⁸ www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/18/pdfs/ukpga_20070018_en.pdf

⁹ Mayores antecedentes en: www.statisticsauthority.gov.uk

National Statistician, el director general de la ONS y el Jefe de Cumplimiento de la UKSA. El Presidente de la UKSA es nombrado por concurso público y debe ser aprobado por el Parlamento. Los ocho miembros de responsabilidad no ejecutiva también son nombrados por concurso público, mientras que los miembros ejecutivos del directorio, incluido el *National Statistician*, son nombrados por los miembros no ejecutivos de la UKSA. Actualmente esta organización emplea alrededor de 3.550 personas.

b. Office on National Statistics (ONS)¹⁰

Entre las principales responsabilidades de la ONS se cuenta la recolección, compilación, análisis y publicación de estadísticas relacionadas con la economía, población y sociedad del Reino Unido a nivel nacional, regional y local. Además debe liderar los procesos y metodologías de provisión de estadísticas en el Reino Unido. Asimismo, debe representar al Reino Unido en el plano internacional como *Instituto Nacional de Estadísticas*. Además de estas responsabilidades particulares, la ONS entrega más de 650 diferentes reportes estadísticos anuales. La responsabilidad ejecutiva de la ONS y supervisión estratégica de esta oficina recaen en la figura del *National Statistician*, además existe un director general de la institución.

Dentro de los productos realizados por la ONS se encuentran todas las Cuentas Nacionales del Reino Unido, la Balanza de Pagos, el censo poblacional, las cifras de empleo, el índice de precios y la medición de las actividades del Estado y de privados.

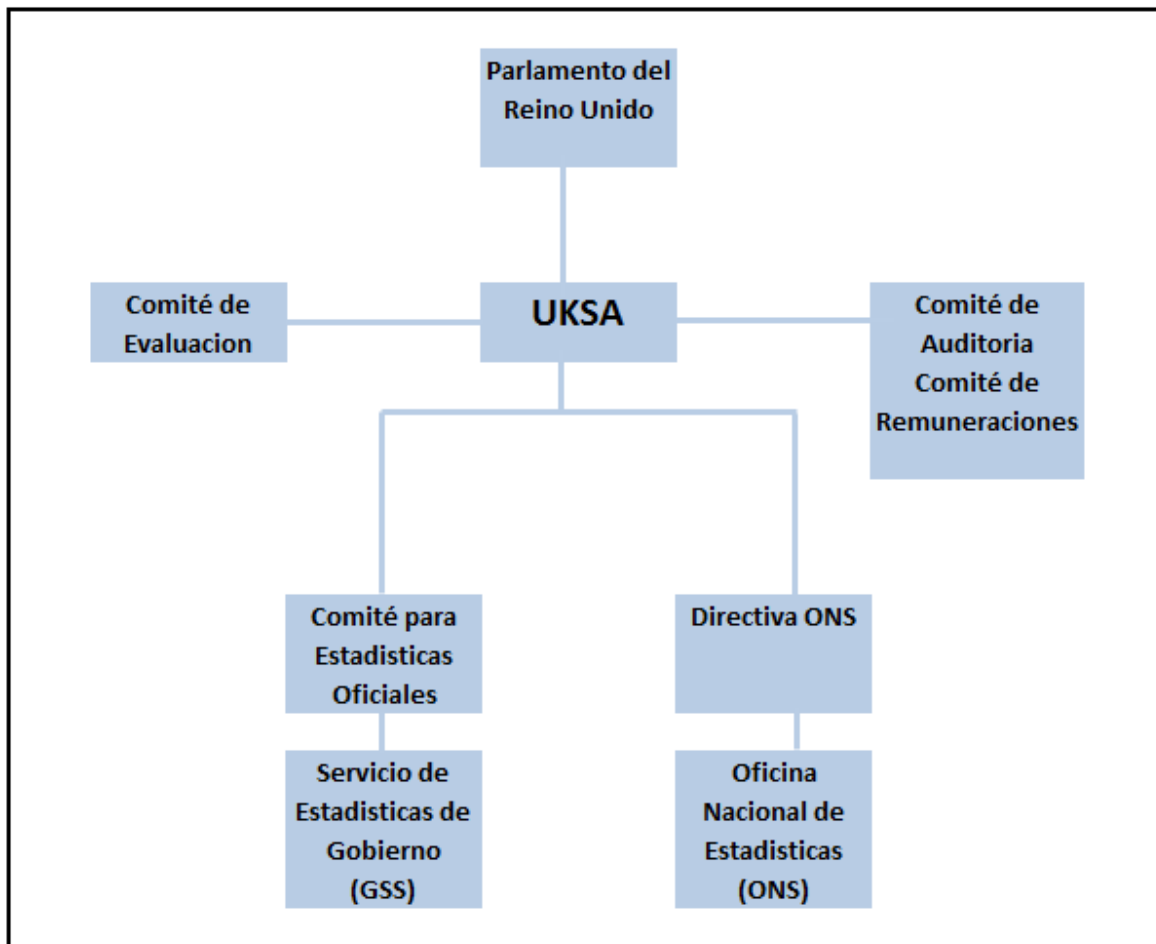
c. Government Statistical Service (GSS)¹¹

Este servicio descentralizado tiene como objetivo la recolección de datos administrativos en los diferentes servicios y departamentos del Estado. La organización de este servicio consiste en una red de servidores civiles distribuidos en todos los servicios del Gobierno británico coordinados por el *National Statistician* en la ONS. Esta autoridad formula los lineamientos y objetivos a seguir por la red de más de 1.400 profesionales. Cada ministerio cuenta con un responsable de esta tarea.

¹⁰ Mayores antecedentes en: www.ons.gov.uk/ons/index.html

¹¹ Mayores antecedentes en: www.statisticsauthority.gov.uk/national-statistician/government-statistical-service/index.html

Figura 4
Estructura del sistema de estadísticas del Reino Unido



Fuente: UK Statistics Authority (2013).

4. El sistema interdepartamental de registro de empresas

Desde el punto de vista de los objetivos del presente estudio sobre plataforma integrada de manejo de la información para mejorar las políticas públicas, en particular aplicado al caso de las políticas de desarrollo productivo en Chile, resulta de particular interés conocer la experiencia del sistema interdepartamental de registro de empresas del Reino Unido.

a. Descripción

El Registro Interdepartamental de Empresas (*Inter departmental Business Register - IDBR*) es un programa de la ONS que tiene por objetivo servir como directorio sobre el cual se toman muestras para las encuestas de empresas y ser fuente de información en el análisis de la actividad empresarial, de manera funcional al diseño y evaluación de políticas públicas.¹² Su registro comenzó el año 1994 y ha continuado hasta hoy. Actualmente este

¹² Mayores antecedentes en: www.ons.gov.uk/ons/about-ons/products-and-services/idbr/index.html

registro cuenta con información de más de 2,1 millones de empresas de todos los sectores económicos del Reino Unido, excluidas las pequeñas empresas que no cuentan con trabajadores y/o que tengan ingresos por debajo del umbral tributario, y algunas organizaciones sin fines de lucro. Esto significa un muy alto nivel de cobertura, ya que se estima un total de 2,3 millones de empresas en el Reino Unido.

El IDBR tiene como fuente de información cinco registros de información administrativa de diferentes servicios del gobierno. Ellas son:

- Registro de firmas del Impuesto de Valor Agregado del Servicio de Impuestos y Aduanas (HMRC).
- Registro de empleadores del sistema *pay-as-you-earn* (PAYE) del HMRC.
- Registro de empresas del Servicio de Empresas —*Companies House*— dependiente del *Department for Business, Innovation and Skills*.
- Datos administrativos del *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA).
- Datos administrativos del *Department of Finance and Personnel, Northern Ireland* (DFPNI).

Esta información es complementada con datos entregados por un proveedor comercial sobre grupos empresariales (actualmente es la empresa *Dun & Bradstreet*¹³) y por datos de empleo obtenidos por la ONS por medio la encuesta *Business Registers Employment Survey*.

El IDBR incluye una caracterización de empresas donde se incluyen, entre otros, datos como:

- Nombre de la firma.
- Dirección comercial.
- Clasificación industrial de acuerdo al sistema europeo de clasificación NACE.
- Número de empleados.
- Volumen de negocio (ventas).
- Estado legal.
- Composición de capitales nacionales o extranjeros

A esta información se agrega una caracterización de su ubicación geográfica de acuerdo a la distribución electoral y a un criterio geográfico denominado *Travel-to-Work-Area* utilizado por el gobierno británico para identificar grandes zonas urbanas (se trata de aquellas zonas donde residen personas que trabajan o estudian en una determinada ciudad).

La información del IDBR es actualizada diariamente de acuerdo a los registros obtenidos por los sistemas de información que le entregan insumos. Debido a la naturaleza dinámica del sistema, éste considera una base de datos para realizar un análisis estático de la

¹³ Mayores antecedentes sobre la empresa en: www.dnb.com/

situación empresarial en el Reino Unido en un momento dado del tiempo (base de datos *Business Structure*, que se describe más adelante).

El IDBR también presenta la información según distintos tipos de empresas. Es sabido que la organización de las firmas puede llegar a tener altos niveles de complejidad, la que es creciente en la medida que existen empresas relacionadas entre sí en cuanto a su propiedad. Para recoger esta diversidad en la organización de empresas, el IDBR define tres diferentes unidades estadísticas, relacionadas entre sí (ver Figura 5 para un ejemplo):

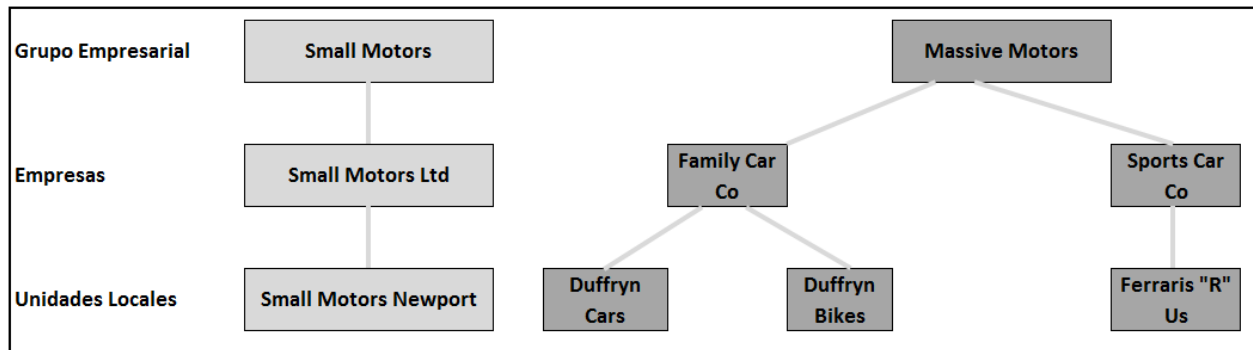
- Grupo Empresarial: reúne a todas las unidades legales que responden a una misma organización (mismo dueño).
- Empresa: corresponde a la unidad legal más simple (generalmente dependiendo del pago de impuestos) que produzca un determinado producto o servicio; pudiendo tener más de una actividad y/o más de una ubicación geográfica.
- Unidad Local: corresponde a una empresa o parte de una empresa (ejemplo: taller, sala de venta o depósito de una empresa), establecida en un lugar geográfico específico.

Para el sistema IDBR estas unidades estadísticas se diferencian no sólo por su nivel de complejidad, si no que también por la forma en que el Estado recoge su información. Como se lustra en la Figura 6, los datos administrativos obtenidos por medio de los diferentes servicios de gobierno, como el Servicio de Impuestos y Aduanas o el DEFRA, se encuentran clasificados a nivel de empresa. Por otro lado, los datos obtenidos por la ONS por medio de encuestas y cuestionarios se registran tanto a nivel de empresas como de unidades locales en las llamadas unidades de observación. Los registros para los grupos empresariales son contruidos por agregación de sus unidades. De esta manera, distintos datos se caracterizan según la clasificación de las empresas.

La construcción de la base de datos del IDBR comienza con los datos sobre el pago del impuesto al Valor Agregado y del impuesto de los empleadores, entregado por el Servicio de Impuestos y Aduanas. Es posible que una firma tenga más de un registro en el sistema impositivo debido a la organización que tenga. Por este motivo, el sistema utiliza la técnica de *matching* para evitar duplicaciones de empresas. Estos datos son complementados por la información obtenida en las encuestas de empleo de la ONS y del DFPNI para Irlanda del Norte. Estas encuestas entregan información sobre el número de empleados por empresa y su localización. La clasificación de empresas por sector se realiza por medio de la información de *Companies House*. Por último, con los datos generados por el proveedor privado, se conforma la información sobre grupos empresariales.

Figura 5

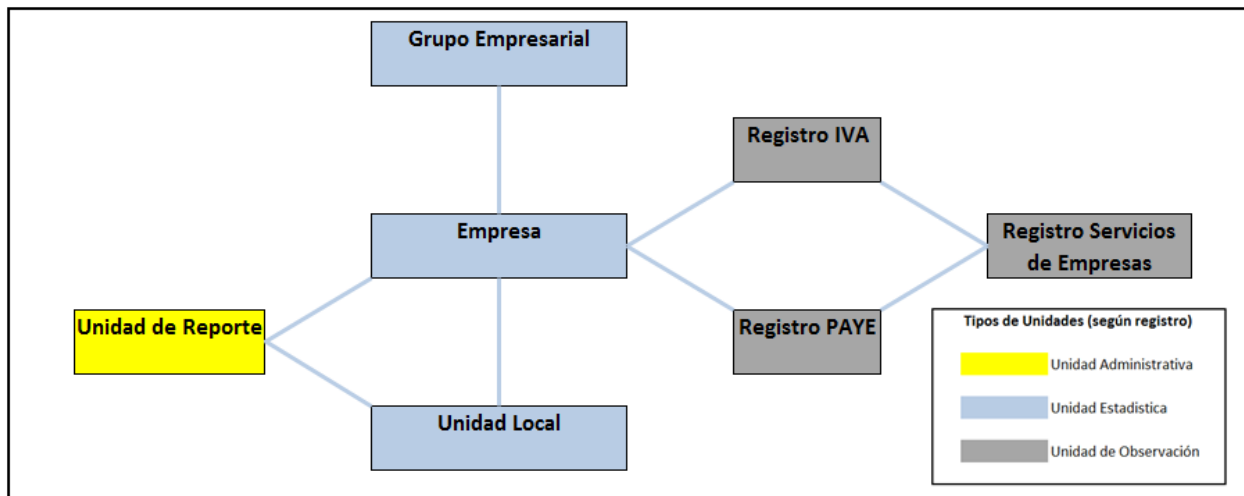
Ejemplo de estructura de sistema IDBR e información recolectada



Fuente: Evans & Welpton (2009).

Figura 6

Tipos de unidades que analiza el sistema IDBR



Fuente: ONS.

b. Accesibilidad

Los principales usuarios del sistema de IDBR son agentes del gobierno del Reino Unido, tanto a nivel nacional como local, así como parlamentarios y organizaciones del sector privado. A estos se suman investigadores académicos.

Dentro de los organismos del Estado que utilizan frecuentemente este registro están algunos que son proveedores de información del sistema, como el *Department for Business, Innovation and Skills*, DEFRA, DFPNI, el Servicio de Impuestos y Aduanas (HMRC) e incluso la misma ONS, como también otros organismos del Estado como el Gobierno de Escocia y la Asamblea de Gobierno de Gales. Estos organismos del gobierno central utilizan la información para el desarrollo y seguimiento de políticas públicas, tanto para

monitorear su implementación como para su evaluación. A modo de ejemplo, la oficina de gobierno a cargo de Equidad de Género utiliza los datos del IDBR para analizar el emprendimiento femenino y sus resultados a la luz de diferentes políticas públicas.

En términos generales, los datos generados por el sistema tienen diferentes niveles de accesibilidad, de acuerdo al nivel de desagregación que éstos tengan. De esta manera, algunos datos del IDBR se encuentran directamente publicados en la página web de la ONS (por ejemplo, es posible descargar una hoja Excel con las cifras de empresas por tamaño, ubicación geográfica y sector productivo para el año 2013 desde este portal).¹⁴

Otra forma de obtener información del sistema es por medio de la base *Business Structure*. Esta información es publicada en marzo de cada año, e incluye la información a nivel de empresas y de unidades locales para cada período. Debido a que la información obtenida por el IDBR tiene una naturaleza dinámica, existen cambios que no son fáciles de registrar, como fusiones y adquisiciones de empresas. Por ello, el análisis periódico de información agregada que realiza esta publicación permite analizar los cambios en la estructura económica del Reino Unido año a año.

Una tercera forma de acceder a los datos del sistema es por medio del “Sistema de Análisis” del IDBR, que permite obtener información analizada a nombre de un determinado solicitante. Este sistema considera la posibilidad de acceder a información confidencial cumpliendo con los requisitos correspondientes para ser “Investigador Aprobado”. Para poder obtener esta acreditación es necesario que el investigador demuestre tener el conocimiento apropiado y la experiencia necesaria para el manejo de información individual privada, entregar evidencia sustantiva sobre su trabajo profesional y sobre sus competencias técnicas para llevar a cabo el objetivo de la investigación a realizar, y demostrar un compromiso formal con la protección de datos confidenciales en la producción y publicación de su trabajo de investigación.

Por último, también se pueden obtener datos por medio de una solicitud formal de microdatos. Para poder obtener acceso a microdatos del sistema IDBR, al igual que para toda la información de carácter sensible de la ONS, es necesario acreditarse como “Investigador Aprobado”.

Además, el trabajo a realizar por el “Investigador Aprobado” debe cumplir con uno de los objetivos planteados por la autoridad. Entre estos objetivos se considera que contribuya a la formulación y desarrollo de políticas públicas o a la entrega de servicios sociales, que forme parte de un programa de investigación de *National Data Strategy* o que sea apoyado por el *Economic and Social Research Council*, que el programa vaya en apoyo de una obligación de Derecho Público (por ejemplo, un Plan de Desarrollo Local), o que contribuya a la generación de nuevos métodos estadísticos que puedan servir para la producción de nuevas estadísticas como bienes públicos.¹⁵

¹⁴ La planilla completa se puede ver en: www.ons.gov.uk/ons/rel/bus-register/uk-business/2013/rft---table-1.xls

¹⁵ El detalle de estos requisitos se pueden consultar en: www.ons.gov.uk/ons/about-ons/business-transparency/freedom-of-information/what-can-i-request/approved-researcher-accreditation.html

Para este proceso de certificación el investigador debe entregar un formulario a la ONS detallando su experiencia profesional y, en particular, su experiencia con el uso de datos. Además debe detallar los objetivos de su investigación y la institución a la que pertenece. Finalmente, debe firmar una declaración detallando el objetivo y uso que le dará a la información solicitada.¹⁶ En caso de incumplimiento, el investigador se debe someter a las penas que correspondan.

Además de cumplir con los requisitos de “Investigador Aprobado”, para acceder a los datos se debe cancelar la tarifa fijada por la ONS, la que actualmente está en torno a £70 (más impuestos) por cada hora necesaria para generar la base requerida.

Finalmente, en términos de acceso se debe destacar el exitoso caso del Servicio de Datos Seguro (Secure Data Service – SDS), que se describe en el Recuadro 1.

Recuadro 1

El exitoso caso del Servicio de Datos Seguro (*Secure Data Service* – SDS)

En 2004 la ONS creó una plataforma de información denominada *Virtual Microdata Laboratory* (VML) para entregar información de carácter confidencial a investigadores y usuarios acreditados según los requisitos correspondientes.

Este programa de la ONS da acceso a los datos requeridos desde los distintos locales de la Institución. Desde estos lugares los investigadores pueden acceder a la información que solicitan con un alto nivel de detalle, pero con ciertas restricciones, como por ejemplo, la imposibilidad de retirar datos desde la sede. De hecho, el producto informático que los investigadores retiran desde la oficina es revisado manualmente por profesionales de la ONS para certificar que no incluye datos con restricción de uso, incluso hay restricciones para anotar manualmente información adicional a la entregada por el sistema (Ritchie 2005). Desde sus orígenes el VML ha tenido un crecimiento sostenido, tanto por la demanda de académicos como de profesionales de los servicios gubernamentales.

El éxito del programa se sostiene en un continuo dialogo entre los oferentes del programa (ONS) y los usuarios. Esta característica no solo se traduce en el alto nivel de satisfacción de los usuarios, sino también en el continuo proceso de aprendizaje y mejora del sistema (Desai 2011).

A partir de las recomendaciones de la primera Estrategia Nacional de Datos (2007), el Consejo de Investigación Económico y Social del Reino Unido (ESRC) creó el *Secure Data Service* (SDS) con el objetivo de proveer información estadística de carácter confidencial para fines académicos, manteniendo altos estándares de seguridad en su uso.

A diferencia del VML, que requiere a los investigadores trabajar en una oficina del ONS, el SDS funciona remotamente por medio de un servidor de la Universidad de Essex, denominado UK Data Archive (UKDA). En noviembre de 2008 la ONS comprometió su apoyo al proyecto de SDS para entregar la información que estaba disponible en el sistema VML al nuevo sistema de acceso remoto. Por medio de esta acción, se entregó al SDS la provisión de datos para uso académico, mientras que la ONS por medio de su sistema interno entrega información a funcionarios de gobierno.

¹⁶ Formulario disponible en: www.ons.gov.uk/ons/about-ons/business-transparency/freedom-of-information/what-can-i-request/approved-researcher-application-form.doc

Si bien el sistema SDS está diseñado para ofrecer acceso remoto a los datos, de igual forma en algunos casos es necesario que el investigador acceda desde una “sala segura” a la información (esto se refiere a un espacio físico preparado especialmente para que investigadores puedan acceder a la información en cuestión), cuando se trata de datos de alta confidencialidad. Además de todas maneras es necesario inscribirse y certificarse como “Investigador Aprobado” para obtener acceso a los datos. Esta certificación incluye la firma de contratos de uso de la información bajo las responsabilidades correspondientes. También considera la capacitación de investigadores para hacer uso correcto de la información disponible. Para mayor seguridad, el trabajo se realiza en una interfaz especialmente diseñada para el investigador, siendo imposible descargar la información del sistema en sus computadores, sólo el resultado de sus análisis. Asimismo, el mal uso de la información y/o la distribución de datos confidenciales puede llevar a revocaciones de licencia, multas, e incluso penas de cárcel.

Cabe notar que a pesar de que los investigadores académicos pueden seguir utilizando el sistema VML, el cobro de £85 por cada día de uso y la posibilidad de acceder a los mismos datos de manera remota en el sistema SDS sin cargo, hacen que este último sea preferido (Desai (2011)).

c. Transparencia

Toda la información contenida por el IDBR tiene restricciones comerciales y está protegida por el Código de Prácticas para Estadísticas Oficiales, además de la legislación específica según el contenido de la información. Además, el acceso a la información está restringido según el nivel de revelación que tenga.

Como se ha señalado, de manera adicional a la información y a los datos que se encuentran publicados por la ONS, se puede requerir información particular por medio del Sistema de Análisis del IDBR. Si la información solicitada por este medio no es de carácter confidencial (que no permita la identificación de una organización o persona en particular), entonces se puede acceder a ella por medio de una solicitud formal especificando sólo los datos del solicitante y la información requerida. El producto solicitado puede ser de carácter privado o público y tendrá el mismo costo asociado de aproximadamente £70 (más impuestos) por cada hora de trabajo requerida para su preparación. Este tipo de solicitud tarda aproximadamente 2 semanas en promedio en ser respondido. Todos los requerimientos realizados a la ONS son publicados.¹⁷

Para poder acceder a información calificada como de carácter confidencial, el solicitante debe cumplir con los requisitos necesarios para ser “Investigador Aprobado”. Además de esto se requiere que la solicitud sea aprobada por el *Microdata Release Panel*, órgano dependiente del *National Statistician*, máxima autoridad gubernamental en la materia. Este panel está conformado por profesionales de alto rango jerárquico de la ONS, y le toma en promedio entre 4 y 6 semanas en pronunciarse sobre una solicitud específica. En caso de ser aprobada, la información es entregada al investigador, con una serie de condiciones, entre ellas, que el investigador destruya la base de datos una vez concluido su trabajo.

¹⁷ Estos requerimientos se pueden encontrar en: www.ons.gov.uk/ons/about-ons/business-transparency/freedom-of-information/what-can-i-request/published-ad-hoc-data/business-and-energy/index.html

5. Prácticas deseable de adoptar en Chile

El breve análisis realizado en este apartado sobre el sistema de provisión y administración de datos e información estadística del Reino Unido, en especial aplicado al caso de registros de empresas, permite destacar algunos principios y prácticas concretas que pueden servir de aprendizaje para la implementación de políticas públicas en Chile sobre la materia.

Para ello es útil separar las lecciones en tres ámbitos: la organización administrativa del sistema, la generación de productos estadísticos, y las posibilidades de acceso a la información disponible.

Sobre la organización administrativa del sistema, en el caso del Reino Unido se destaca la independencia de la autoridad estadística. A partir de la entrada en vigencia de la *Registration Service Act* de 2007, la autoridad estadística cuenta con independencia del gobierno. Esta característica, sumada a la integración de los diferentes organismos con algún rol en el sistema estadístico nacional, especialmente entre la ONS y la GSS, bajo una misma autoridad (el *National Statistician*), permite que la generación de estadísticas tenga mayores niveles de coordinación, lo que se traduce en mayor eficiencia.

Al comparar esta realidad con el caso chileno, surgen varias diferencias importantes. En primer lugar, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en Chile, como máxima autoridad estadística, no es independiente, si no que depende del Ministerio de Economía (aunque actualmente existe un proyecto de ley en el Congreso que propone darle autonomía). En segundo lugar, el INE tiene a su cargo una menor cantidad de estadísticas que su simil en reino Unido, por ejemplo, no elabora las Cuentas Nacionales (las elabora el Banco Central). En tercer lugar, en Chile no existe una figura similar al GSS del Reino Unido, que coordina la generación de estadísticas administrativas entre los diferentes órganos del gobierno, lo que dificulta su sistematización, el cruce de las bases de datos, e incluso, genera riesgos de duplicidad y de estadísticas contradictorias.

Sobre la generación de productos estadísticos, en particular sobre estadísticas relacionadas con la dinámica empresarial y las políticas de fomento productivo, el caso del Reino Unido se destaca como exitoso, tanto por la cantidad de información que maneja de manera integrada, como por el acceso que los interesados tienen a ella. En efecto, el IDBR ha sido capaz de integrar diferentes fuentes de información del Estado en una completa base de datos que sirve para analizar el funcionamiento de la economía en distintos niveles. A la fecha no existe algo similar en el Estado de Chile, a pesar que existen agencias individuales que sí manejan bastante información respecto de las personas jurídicas en el país con amplia cobertura de datos administrativos en esta materia (por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos). Además existe en Chile un número importante de encuestas a unidades empresariales. Esto representa un buen punto de partida para poder hacer conversar la información existente, lo que ciertamente representa desafíos técnicos y normativos, pero también de prácticas y de culturas organizacionales, que deben abordarse.

Y en tercer lugar, respecto de las posibilidades de acceso a la información disponible, de la experiencia del Reino Unido se destaca especialmente la correcta conjugación de los principios de respecto a la privacidad de los datos de terceros, con una accesibilidad a los datos que fomente el trabajo investigativo y de evaluación de las políticas públicas. En particular, se destaca la existencia de procedimientos claros y estandarizados para el acceso

a los datos, donde todo aquel que cumpla con los requisitos objetivos puede utilizarlos, sin quedar al arbitrio de las apreciaciones de las autoridades de turno. Esto se refuerza con sanciones significativas (multas e incluso cárcel) para quien viole el principio de confidencialidad. Más aún, se destaca que en Reino Unido ha existido un esfuerzo persistente en mejorar la accesibilidad a los datos, lo que queda demostrado en el paso de un sistema que requería a los investigadores asistir a oficinas gubernamentales, a un sistema en el que existe el acceso remoto, pero sin sacrificar seguridad. Es así como las plataformas VML y SDS permiten aumentar sustantivamente el uso de la información con fines académicos y de evaluación de políticas públicas.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO Y JURISPRUDENCIA RESPECTO DEL ACCESO A LAS BASES DE DATOS EN ORGANISMOS PÚBLICOS EN CHILE

1. Introducción

Este capítulo tiene por objetivo analizar el régimen jurídico del acceso a las bases de datos que obren en poder de organismos públicos y proponer recomendaciones para mejorarlo. Para ello, en primer lugar se revisa el régimen general de acceso a la información pública, marco que permite precisar el tratamiento que la ley le otorga a las bases de datos y, además, que permite identificar eventuales contradicciones normativas. Luego se realiza un análisis de la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia sobre el acceso a las bases de datos para, a partir de ella, obtener luces sobre la interpretación práctica de la ley sobre Acceso a la Información Pública. Complementariamente, se revisan de forma sucinta los proyectos de ley que actualmente se están tramitando en el Congreso y que tienen relación con el tema de este estudio. Finalmente, se presentan recomendaciones de perfeccionamientos al marco normativo en cuestión.

Como punto de partida del marco normativo sobre acceso a la información en Chile, cabe notar que el 26 de agosto del año 2005 se publicó la ley N°20.050, que incorporó un nuevo artículo 8° en la Constitución Política de la República.¹⁸ Entre otros aportes, dicho artículo consagró dos principios atinentes a la transparencia de las actuaciones de los órganos del Estado: i) el principio de probidad y ii) el principio de publicidad. Este último principio — que es de especial interés para efectos de este estudio— establece una regla general que es transversal a la relación del ciudadano con los organismos públicos, consistente en que todos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentaciones y procedimientos, se considerarán públicos, y por tanto, los ciudadanos podrán acceder a ellos.

A partir de dicha reforma constitucional, Chile inició un camino de regulación de materias de transparencia y acceso a información pública, que se consolidó con la dictación la ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública (en adelante “Ley de Transparencia”). En términos generales, dicha ley regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio de este derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

Antes de estas reformas, Chile no había desarrollado de manera suficiente la regulación del acceso a la información pública. Si bien en el año 1999 se introdujo en la ley N°18.575 Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, una norma que intentó regular el acceso a información que obra en poder de los órganos de la

¹⁸ El inciso segundo del artículo 8° de la Constitución señala que “*Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.*”

administración,¹⁹ en la práctica dicho esfuerzo fue en vano, pues no se generó una herramienta realmente efectiva para ejercer dichos derechos. Prueba de ello es que la norma establecía que por simple vía reglamentaria se podía determinar el secreto o reserva de un documento.²⁰ De esta forma, por ejemplo, la Comisión Chilena de Energía Nuclear declaró secreto los actos, documentos y/o la correspondencia oficial expresamente calificada como “secreta” por su Dirección Ejecutiva; mientras que el Instituto de Desarrollo Agropecuario declaró como reservadas las acciones judiciales de cobranza y los juicios civiles, criminales, infraccionales o administrativos en que fuera parte.²¹

En la misma época (1999), entró en vigencia ley N°19.628 sobre protección de datos de carácter personal (en adelante “Ley de Protección de Datos Personales”), que regula y protege los datos de carácter personal que obren en poder de los organismos públicos y privados, permitiendo su utilización sólo cuando la ley lo permita o cuando el titular lo consienta. Esta ley además establece un procedimiento ante el juzgado de letras en lo civil y contiene un título especial para tratar el manejo de datos por parte de organismos públicos. Como se explica más adelante, esta ley tiene relevancia para efectos de este estudio en cuanto cumple el rol de ser la principal contraparte a la Ley de Transparencia y del principio de publicidad.

Junto con los cuerpos normativos señalados, existen otras normas aisladas que generan consecuencias en materia de acceso a la información pública y particularmente al acceso a bases de datos, por lo cual también son consideradas en el presente estudio. Entre ellas se destacan las siguientes:

- Artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadísticas, que consagran el secreto estadístico.
- Artículo 35 inciso 2° del Código Tributario, que consagra el secreto tributario.
- Artículo 66 de la Ley Orgánica del Banco Central, que establece el secreto estadístico.
- Artículos 34, 34 A, 34 B y 34 C de la ley N°19.728 sobre seguro de desempleo, que regulan el acceso a las bases de datos que obren en poder de las sociedades administradoras.

¹⁹ Estas modificaciones a la Ley N°18.575 se realizaron mediante la Ley N°19.653 sobre probidad administrativa aplicable de los órganos de la Administración del Estado.

²⁰ Artículo 1° N°7 de la ley N°19.653 que introduce un nuevo artículo 11 bis a la Ley N°18.575 Orgánica sobre Bases Generales de la Administración del Estado, establece en su inciso 11° que “(...)Las únicas causales en cuya virtud se podrá denegar la entrega de los documentos o antecedentes requeridos son la reserva o secreto establecidos en disposiciones legales o reglamentarias; el que la publicidad impida o entorpezca el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido; la oposición deducida en tiempo y forma por los terceros a quienes se refiere o afecta la información contenida en los documentos requeridos; el que la divulgación o entrega de los documentos o antecedentes requeridos afecte sensiblemente los derechos o intereses de terceras personas, según calificación fundada efectuada por el jefe superior del órgano requerido, y el que la publicidad afecte la seguridad de la Nación o el interés nacional. Uno o más reglamentos establecerán los casos de secreto o reserva de la documentación y antecedentes que obren en poder de los órganos de la Administración del Estado.”.

²¹ Historia de la ley N°20.285, elaborada por la Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en www.leychile.cl/Consulta/portada hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20285.

- Artículo 3° letra s), 10° de la ley N°20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que regula la transferencia de información desde otros ministerios al MDS.
- Instrucción N°4 del Consejo para la Transparencia que, entre otras materias que regula, especifica los alcances de las causales establecidas en el artículo 21 de la Ley de Transparencia.

A partir de lo señalado, podemos establecer que en materia de acceso a información contenida por los órganos de la administración del Estado existen dos grandes bloques: el primero, constituido por el principio de publicidad, consagrado principalmente en la Constitución y en la Ley de Transparencia; y el segundo, constituido por el principio de reserva o secreto, plasmado en las excepciones establecidas en la Ley de Protección de Datos Personales, en normas aisladas que están dispersas en la legislación, y en las excepciones establecidas en la Constitución y en la Ley de Transparencia.

La tensión entre estos dos bloques de normas se agudiza en el acceso a las base de datos, en razón de que por su naturaleza contienen una mayor cantidad de información susceptible de afectar los derechos de las personas naturales y jurídicas. Por esta razón, y por ser información relevante para el control social de los órganos públicos, éstos pueden tender a adoptar una postura más defensiva cuando se le solicita este tipo de información.

2. Aspectos generales y estadísticas de la ley de transparencia

La Ley de Transparencia (Ley N°20.285) sobre Acceso a la Información Pública fue publicada el 20 de agosto del año 2008 y entró en vigencia en abril del año 2009. Ella *“regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.”*²²

Entre sus aspectos más relevantes, establece que es aplicable a todos los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa; determina qué información debe considerarse como pública; dispone que el órgano de la administración no debe actuar solamente a solicitud de parte (lo que se conoce como “transparencia pasiva”), sino que también por iniciativa legal (lo que se conoce como “transparencia activa”); consagra principios orientadores del derecho a acceder a la información pública; y crea el Consejo para la Transparencia (corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya principal labor es velar por el buen cumplimiento de la Ley de Transparencia).²³

Adicionalmente, la ley incorpora un procedimiento para solicitar la información y los recursos pertinentes en caso de que un órgano de la administración del Estado o el Consejo para la Transparencia causen algún agravio con sus decisiones. El procedimiento, en términos generales, se describe en la Figura 7:²⁴

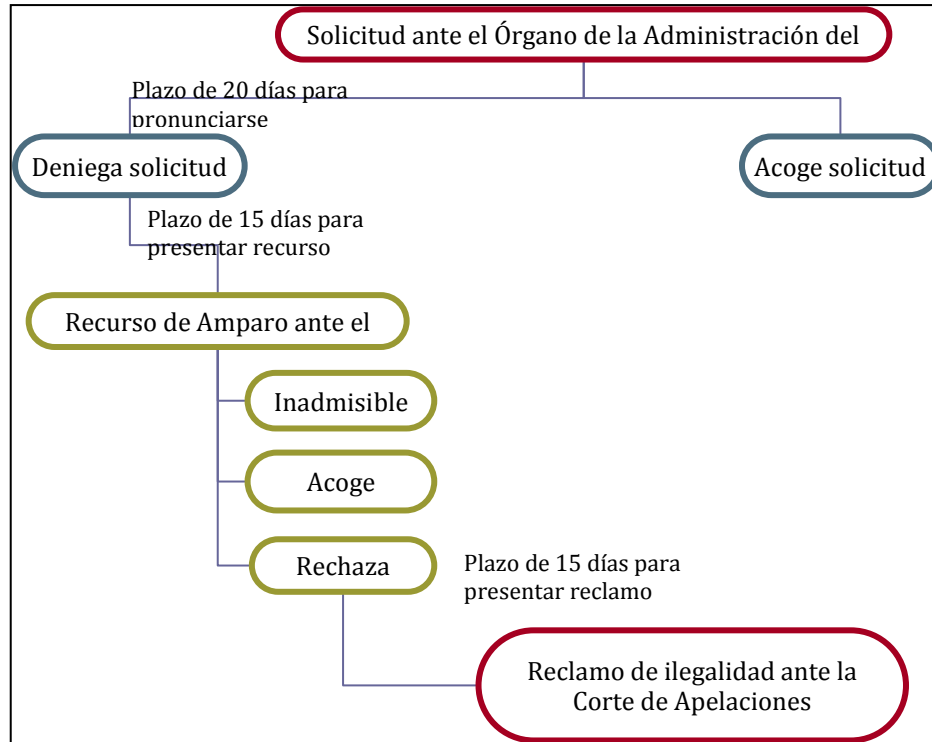
²² Artículo 1° Ley N°20.285.

²³ Mayores antecedentes en www.consejotransparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/inicio.html.

²⁴ Para una mejor comprensión del procedimiento, se excluyen las prórrogas y los efectos ante terceros.

Figura 7

Procedimiento de solicitud de información de la Ley N°20.285



Fuente: Elaboración propia en base a Ley N° 20.285.

El interés por acceder a la información pública y el aprendizaje en el uso de esta ley por parte de la ciudadanía, han hecho que sus procedimientos estén siendo progresivamente más utilizados, como muestran las estadísticas que se presentan en esta sección. Para la mejor comprensión de estas estadísticas, es pertinente precisar la terminología utilizada en estas materias:

- Consulta: es el acto mediante el cual se requiere al Consejo para la Transparencia, con la finalidad de que se le informe al consultante respecto de la forma en que se debe proceder para acceder a determinada información que obre en poder de los órganos de la Administración del Estado.
- Solicitud: es el requerimiento de información que se realiza ante el órgano de la Administración del Estado.
- Decisión de fondo: es la resolución que dicta el Consejo para la Transparencia, acogiendo o rechazando el amparo interpuesto por el solicitante.
- Inadmisibilidad: es la declaración del Consejo para la Transparencia consistente en que, por razones de forma, el amparo no podrá ser tramitado.

- Desistimiento: es el acto mediante el cual el solicitante abdica a seguir tramitando la solicitud o el amparo presentado.

El Cuadro 1 muestra el número de consultas anuales realizadas al Consejo desde la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia. Los números muestran un importante crecimiento entre 2009 y 2011, cuando se alcanza el número más alto, para luego tender a estabilizarse en torno a las 7.500 consultas anuales.

El Cuadro 2 muestra la evolución de las solicitudes ingresadas y egresadas del Consejo. Desde abril de 2009 –cuando entró en vigencia la Ley de Transparencia- a noviembre de 2013, ingresó un total de 7.174 solicitudes, 6.686 de las cuales ya egresaron²⁵. La tendencia a presentar solicitudes es claramente creciente, llegando en la actualidad a más de 2.100 por año.

Como muestra la Figura 8, de las 7.174 solicitudes ingresadas al Consejo al 30 de noviembre de 2013, el 93% (6.686) ya fueron despachados; el 7% (483) se encuentra en análisis; y el 0,1% (5) fue anulado, es decir, dejados sin efecto por adolecer de vicios insalvables.

Cuadro 1
Consultas ingresadas al Consejo para la Transparencia, 2009-2013

Año	Consultas ingresadas
2009*	1.996
2010	4.870
2011	8.010
2012	7.535
2013**	7.172

* Los datos de 2009 son desde la entrada en vigencia de la ley (abril) a diciembre.

** Los datos de 2013 son desde enero a noviembre.

Fuente: Consejo para la Transparencia.

Cuadro 2
Solicitudes ingresadas y egresados del Consejo para la Transparencia, 2009-2013

Año	Ingresos	Egresos
2009*	627	275
2010	985	1.172
2011	1.608	1.476
2012	1.820	1.848
2013**	2.134	1.915
Total	7.174	6.686

²⁵ La condición de solicitud egresada o terminada se establece cuando el oficio que notifica la decisión que adopta el Consejo ha sido despachado.

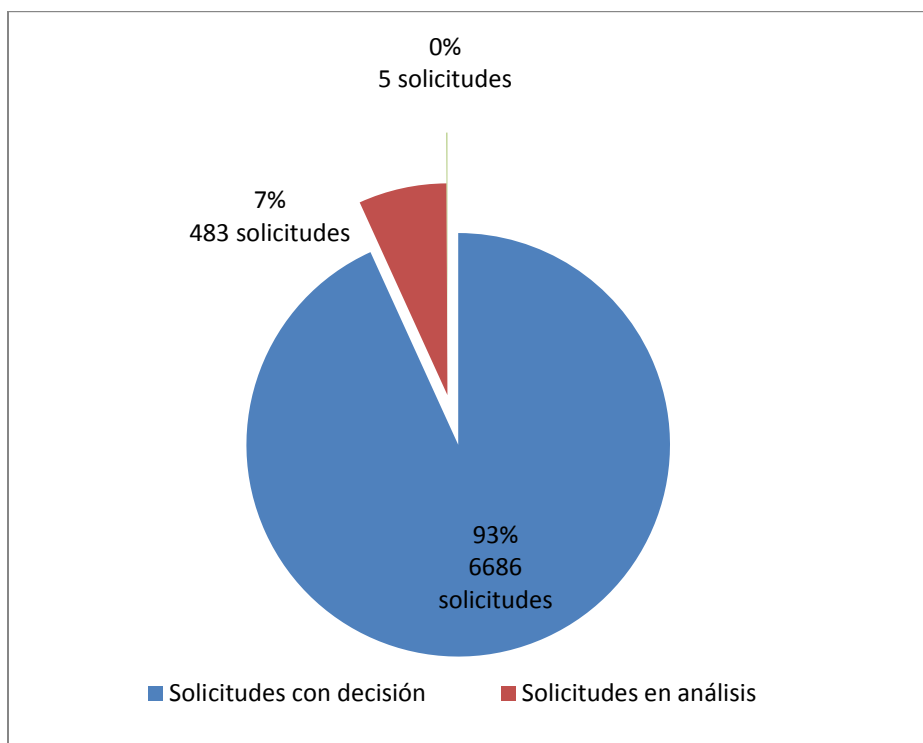
* Los datos de 2009 son desde la entrada en vigencia de la ley (abril) a diciembre.

** Los datos de 2013 son desde enero a noviembre.

Fuente: Consejo para la Transparencia.

Figura 8

Solicitudes Ingresadas según su estado de tramitación



Nota: considera un total de 7.174 solicitudes ingresadas entre abril de 2009 y noviembre de 2013.

Fuente: Consejo para la Transparencia

En relación a los egresos de las solicitudes, éstas se pueden manifestar de tres maneras: i) por haber dictado el Consejo una decisión de fondo, ii) por haberse desistido el solicitante o iii) por haberse declarado la inadmisibilidad del amparo. Las cifras que se presentan en el Cuadro 3 muestran que la mayor parte de los egresos corresponde a decisiones de fondo del Consejo (53%), mientras que sólo el 8% corresponde a desistimientos, a la vez que se destaca la alta proporción de solicitudes que son declaradas inadmisibles (39%). La alta tasa de declaraciones de inadmisibilidad se debe, según los funcionarios de la Unidad de Normativa y Regulación del Consejo para la Transparencia, a que la ciudadanía no está debidamente informada respecto de los alcances del procedimiento de solicitud de información a los órganos públicos. En particular, habría desconocimiento en relación a la posibilidad de recurrir de amparo ante el Consejo y de los plazos en que dicha gestión debe realizarse, razón por la cual la gran mayoría de las solicitudes inadmisibles son por extemporaneidad. En un segundo nivel, asociado también a desinformación de los ciudadanos, se encuentran las declaraciones de inadmisibilidad por la inaplicabilidad de la Ley de Transparencia respecto de determinado ente. Esta alta tasa de declaraciones de

inadmisibilidad que responde a falta de conocimiento y difusión del procedimiento de amparo ante el Consejo, es un asunto respecto del cual el Consejo debería tomar especial atención.

En cuanto a las decisiones de fondo del Consejo, en la gran mayoría acogen totalmente lo solicitado, como lo muestra el Cuadro 4. Es así como entre 2009 y 2013, del total de las solicitudes resueltas, un 56% se acogió totalmente; un 24% parcialmente y un 20% fue rechazado.

Cuadro 3

Decisiones del Consejo para la Transparencia respecto de las solicitudes analizadas, 2009-2013

Año	Desistimiento	Decisión de fondo	Inadmisibilidad	Total
2009*	10	146	119	275
2010	91	677	404	1.172
2011	130	782	564	1.476
2012	153	1.053	642	1.848
2013**	152	883	880	1.915
Total	536	3.541	2.609	6.686

* Los datos de 2009 son desde la entrada en vigencia de la ley (abril) a diciembre.

** Los datos de 2013 son desde enero a noviembre.

Fuente: Consejo para la Transparencia

Cuadro 4

Decisiones de fondo del Consejo para la Transparencia, 2009-2013

AÑO	Acoge Parcialmente lo Solicitado	Acoge Totalmente lo Solicitado	Rechaza lo Solicitado	Total
2009*	37	80	29	146
2010	174	356	147	677
2011	221	449	112	782
2012	212	629	212	1.053
2013**	221	456	206	883
Total	865	1.970	706	3.541

* Los datos de 2009 son desde la entrada en vigencia de la ley (abril) a diciembre.

** Los datos de 2013 son desde enero a noviembre.

Fuente: Consejo para la Transparencia

3. Análisis de consistencia legislativa

Recapitulando, podemos señalar que desde una perspectiva general, el acceso a la información pública está consagrado en el artículo 8° de la Constitución Política, el cual establece que será regla general que los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así

como también sus fundamentos y procedimientos, serán públicos. Dicha regla general es replicada en el inciso primero del artículo 5° de la Ley de Transparencia.

Sin embargo, existen circunstancias en que la regla general de publicidad debe ceder ante las excepciones consagradas en la ley. Estas excepciones se dividen entre aquellas que son aplicables a toda la información pública, y aquellas relacionadas particularmente con el acceso a bases de datos.

a. Limitaciones generales al acceso a la información pública

Dentro de las limitaciones que son aplicables a toda la información pública, las excepciones se encuentran consagradas, en primer término, en la propia Constitución. En ella se consagra que por medio de una ley de quórum calificado se podrá establecer la reserva o secreto de los actos y resoluciones, cuando la publicidad o divulgación de la información afectare:²⁶

- i. **El funcionamiento de dichos órganos**, por ejemplo, cuando se solicita una gran cantidad de información que distrae el debido funcionamiento del órgano.
- ii. **Los derechos de las personas**, por ejemplo, cuando se solicita información delicada respecto de la salud o la situación comercial de determinada persona, sea natural o jurídica.
- iii. **La seguridad de la nación**, por ejemplo, cuando se solicita información que constituye información estratégica respecto de la defensa del país en determinado límite geográfico.
- iv. **El interés nacional**, por ejemplo, cuando se solicita información que pudiera afectar el mercado financiero interno.

Junto con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la Ley de Transparencia, otro de los cuerpos normativos que limitan de forma importante el acceso a la información pública es la Ley sobre Protección de Datos Personales (Ley N°19.628). Esta ley regula el tratamiento de los datos de carácter personal en registros o bancos de datos por parte de organismos públicos o por particulares, disponiendo, en términos generales, lo siguiente:

- El tratamiento de datos personales sólo puede realizarse cuando la ley lo permite o el titular de los datos lo consiente.
- No requiere autorización el tratamiento de datos personales que provengan de fuentes accesibles al público.
- Los datos personales sólo deben ser utilizados para los fines para los cuales fueron recolectados.
- Los datos sensibles sólo pueden ser tratados cuando una ley lo dispone, lo consiente el titular de los datos, o son necesarios para otorgar beneficios de salud.

²⁶ La Ley de Transparencia y su reglamento desarrollan en detalle estas mismas causales de reserva.

- No se puede solicitar información, modificación, cancelación o bloqueo de datos personales, cuando ello impida o entorpezca el debido cumplimiento de las funciones fiscalizadoras del organismo público, o afecte la reserva establecida en disposiciones legales, la seguridad de la nación o el interés nacional.
- Se podrán comunicar informaciones sobre obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial, cuando consten en los títulos indubitados que señala la ley (letra de cambio, pagaré o cheque protestado), cuando hay incumplimiento ante alguna institución financiera (créditos de bancos, sociedades financieras, administradoras de mutuos hipotecarios, cooperativas de ahorro y crédito, etc.), o cuando el Presidente de la República lo disponga mediante Decreto Supremo respecto de otras obligaciones de dinero.
- Los organismos públicos sólo podrán tratar datos personales en el cumplimiento de sus competencias.
- El Servicio del Registro Civil llevará un registro de los bancos de datos personales a cargos de los organismos públicos.²⁷

b. Limitaciones específicas para el acceso a bases de datos

Junto con las causales señaladas en el punto anterior, existen algunas atinentes de manera específica a las bases de datos que se encuentran diseminadas en la legislación, entre las que se destacan las siguientes:

- Secreto Estadístico, consagrado en los artículos 29 y 30 de la Ley N°17.734 Orgánica del INE, que establece que dicho Instituto, y los organismos fiscales, semifiscales y empresas del Estado y sus funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades. Junto con lo anterior, en el artículo 30 se establece que no se podrán divulgar los datos estadísticos haciendo referencia expresa a las personas o entidades a las cuales directamente se refieran.
- Secreto Tributario, consagrado en el artículo 35 del Código Tributario, que consiste, en términos generales, en que el Director del SII y los demás funcionarios, no podrán divulgar la cuantía o fuente de las rentas, ni las pérdidas, gastos o cuales quiera datos relativos a ellas, que figuren en las declaraciones obligatorias.
- Secreto Empresarial, consagrado en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Banco Central, que establece que el Banco deberá guardar reserva de los antecedentes sobre operaciones de crédito de dinero que celebre, las inversiones que efectúe, las operaciones de cambios internacionales y la información que recabe para el cumplimiento de la función de recopilar las estadísticas macroeconómicas nacionales.
- Acceso a las bases de datos del seguro de desempleo, normado en los artículos 34, 34 A, 34 B y 34 C de la Ley N°19.728, los cuales consagran distintas facultades y obligaciones relativas a las bases de datos que obran en poder de las Sociedades Administradoras del Fondo de Cesantía. Estas bases de datos contienen una nómina de los trabajadores sujetos al seguro, los registros necesarios para la operación del seguro

²⁷ Este registro se encuentra disponible en: www.registrocivil.cl/PortalOI/f_banco_de_datos.html.

que incluirá el registro general de información del trabajador, los movimientos de las cuentas individuales por cesantía y el archivo de documentos. Dentro de las facultades que establece la ley, se dispone que la Superintendencia de Pensiones, la Dirección de Presupuestos y las Subsecretarías de Hacienda, de Servicios Sociales, de Evaluación Social y del Trabajo, podrán requerir información de la base de datos a las sociedades administradoras. Junto con ello, establece que la Superintendencia de Pensiones deberá elaborar una muestra representativa de las bases de datos y ponerla a disposición de personas naturales o jurídicas, previa disociación de los datos conforme lo dispone la Ley sobre Protección de Datos Personales.

- Uso de información para verificar la elegibilidad de quienes solicitan beneficios o son beneficiarios de programas sociales, normado en el artículo 3° letras s) y t) de la ley N°20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Estas normas regulan la facultad del MDS de solicitar información a los demás ministerios, servicios o entidades públicas para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, respecto del Servicio de Impuestos Internos, establece que el MDS solo podrá solicitar información relativa a los ingresos de las personas que sean necesarios para verificar la elegibilidad de quienes solicitan beneficios o son beneficiarios de programas sociales. Además, se establece que el MDS sólo puede solicitar información sensible cuando sea indispensable para verificar la elegibilidad de quienes solicitan beneficios. Junto con ello, se establece que el MDS deberá sistematizar y analizar los registros de datos, información, índices y estadísticas que describan la realidad social del país, debiendo publicar la información recopilada.
- Obligaciones transparencia activa, precisadas en la instrucción N°4 del Consejo para la Transparencia. Entre otras materias, establecen que los órganos de la administración deberán poner a disposición del público, mediante sus sitios web, información referida al diseño, montos asignados y criterios de acceso a los programas que entregue el respectivo órgano. Además, especifica que deberán publicarse las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución, excluyéndose los antecedentes relativos al domicilio, teléfono y correo electrónico del beneficiario “por no ser estrictamente necesario para individualizarlo”. Además, establece que no se deberá individualizar a los beneficiarios cuando ello suponga la revelación de datos personales que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, como lo son los hábitos personales, el origen social, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual. Cuando la información contenga alguno de los ítems recién señalados, el órgano deberá informar el número total de beneficiarios y las razones fundadas de la exclusión de la nómina.

c. Análisis de consistencia

Con las normas señaladas se configuran las condiciones de acceso a las bases de datos que obran en poder de los órganos de la administración del Estado.

Como señalamos, entre la Constitución, la Ley de Transparencia, la Ley de Protección de Datos Personales y las normas particulares identificadas, existe una permanente tensión, originada por los antagónicos bienes jurídicos protegidos en cada una de ellas. Por una parte, la Constitución y la Ley de Transparencia consagran, entre otros, la publicidad como

un valor relacionado a la probidad de los órganos de la administración. Por otra parte, la Ley de Protección de Datos Personales y las normas particulares, pretenden proteger, para determinados casos, bienes jurídicos como la honra, la vida privada e incluso la libertad de emprender actividades económicas.

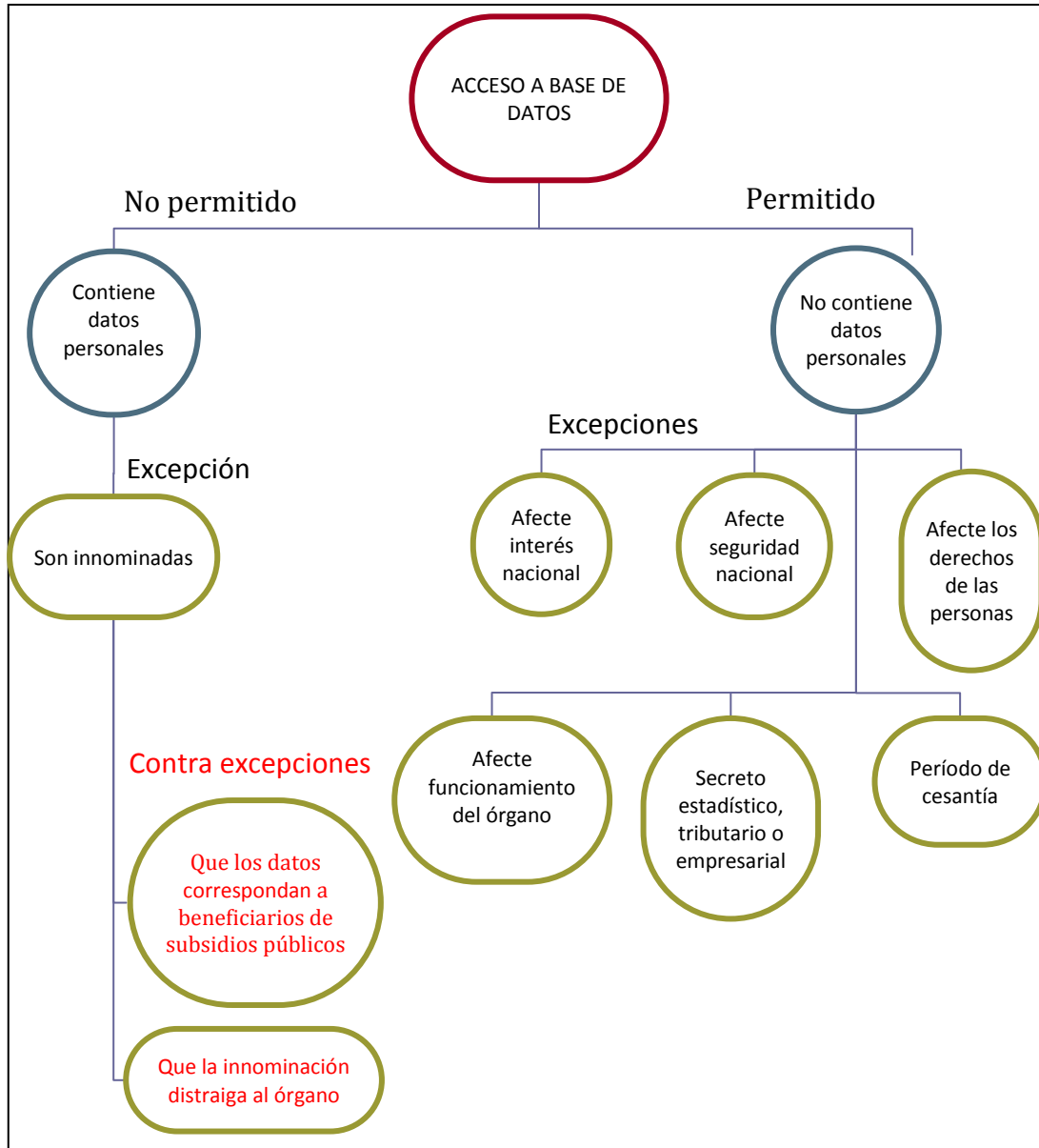
Pese a la tensión existente en estas materias, se puede concluir lo siguiente:

- La interacción entre las normas contenidas en la Constitución, la Ley de Transparencia, la Ley de Protección de Datos Personales y las demás normas particulares señaladas, le otorgan al sistema de acceso a la información pública un equilibrio en la protección de los bienes jurídicos implicados, que son, por una parte, la publicidad de la información pública y, por otra, la protección de la vida privada, la honra y la libertad de emprendimiento.
- Las excepciones establecidas en la Constitución y en la Ley de Transparencia, son generales, razón por la cual la casuística y con ello los razonamientos del Consejo para la Transparencia, juegan un rol relevante en la determinación del acceso o la denegación de información que obra en poder de los organismos públicos.
- Existe cierta dispersión normativa, pues si bien las bases de datos forman parte de la regulación de la información pública en general, y por tanto están reguladas en la Ley de Transparencia, existen otras normas particulares que aplican a las bases de datos y que están diseminadas en la legislación.
- No se regula la forma en que los órganos de la administración deben proceder para solicitar información a otro órgano ni tampoco el instrumento mediante el cual debe materializarse dicha transferencia de información.
- Se destaca que la Instrucción del Consejo declara implícitamente al control social como bien jurídico superior, por sobre la protección de los datos personales, al obligar a los organismos públicos a publicar las nóminas de beneficiarios de programas públicos (con el debido resguardo de los datos sensibles). Sin embargo, sería un avance que lo establecido en el Instructivo estuviese regulado en una norma de rango legal, que le otorgue mayor estabilidad en el tiempo y fuerza jurídica.

Considerando estos aspectos, se puede construir un esquema del tratamiento que el marco legal le otorga a las bases de datos de los organismos públicos (Figura 9), teniendo para ello como premisas lo siguiente:

- Las bases de datos que tienen los órganos del Estado son información pública, y en tal carácter pueden ser conocidas por todos los ciudadanos que la soliciten.
- El acceso a las bases de datos está sujeto a las restricciones que tiene toda información pública, las cuales en términos generales son que su publicidad no afecte el funcionamiento de los órganos del Estado, los derechos de las personas, la seguridad de la nación o el interés nacional.
- Las bases de datos, por su naturaleza, contienen información y antecedentes que pueden tener implicancias en la privacidad de las personas y en aspectos comerciales y de libre competencia. Por esto, debe tenerse especial consideración la aplicación que se le ha otorgado al secreto estadístico, tributario y empresarial.

Figura 9
Esquema sobre el acceso a las bases de datos



Fuente: Elaboración propia.

4. Análisis de jurisprudencia del Consejo para la Transparencia sobre acceso a bases de datos

Para el presente estudio revisamos y analizamos la jurisprudencia más relevante que surge de las decisiones del Consejo para la Transparencia en materia de solicitudes referidas al acceso a bases de datos de órganos de la administración del Estado. Para ello se analizaron nueve casos respecto de los cuales el Consejo tomó decisiones de fondo, los cuales fueron

seleccionados a sugerencia de la Unidad de Normativa y Regulación del Consejo para la Transparencia.²⁸ Entre los organismos requeridos en los casos analizados se encuentra el Servicio de Impuestos Internos, el Instituto Nacional de Estadísticas, la Tesorería General de la República, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, la Municipalidad de Viña del Mar, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Instituto de Seguridad Laboral.

Existen diversos aspectos de interés que se desprenden de la jurisprudencia analizada. En términos generales, llama la atención la preeminencia del interés público como criterio del Consejo para fundamentar la publicidad de la información. Dicho interés público no sólo permite definir si es que procede o no acceder a la solicitud, sino que también permite determinar qué información de la solicitada debe ser publicada. En algunos casos el Consejo ha señalado claramente que el RUT no es información relevante para el ejercicio del control social, es decir, no es de interés público.²⁹ En este sentido, el Consejo ha señalado que se debe realizar un balance entre el interés de retener la información y el interés de divulgarla, con el fin de determinar si el beneficio público resultante de conocer la información solicitada es mayor que el daño que podría causar su revelación, agregando que *“El primero se centra en ponderar si la divulgación puede generar un daño presente, probable y específico a los intereses o valores protegidos de mayor entidad que los beneficios obtenidos; el segundo, en ponderar si el interés público a obtener con la entrega de la información justifica su divulgación y vence, con ello, la reserva”*.³⁰

Lo anterior implica relativizar la norma legal, sujetándola al criterio del mayor beneficio que se puede obtener, limitando, además, la reserva de información a que exista un daño presente, probable y específico a los valores protegidos.

De la misma forma, es relevante lo que el Consejo ha señalado respecto del procesamiento de la información que eventualmente deben realizar los órganos para poder satisfacer una solicitud, pues ha considerado que el tratamiento y/o procesamiento de ciertos flujos de información que efectúe el órgano solicitado, realizando las búsquedas respectivas en soportes, registros o bases de datos para sistematizar sus resultados e informar lo que se le pide, no supone necesariamente elaborar información, y por tanto, debe acceder a las solicitudes que impliquen dicho tratamiento.³¹

En el mismo sentido, el Consejo ha señalado que los órganos deben desarrollar sistemas de almacenamiento de la información utilizada que sean compatibles con los principios de libertad de información, apertura y facilitación, consagrados en el artículo 11 letras b, c y f de la Ley de Transparencia. Es decir, el Consejo ha señalado que la obligación de entregar la información no es pura y simple, sino que tiene la complejidad de que en algunos casos corresponde el procesamiento de la información y, en otros, corresponde que los órganos

²⁸ En el Anexo 1 se adjuntan fichas resumen del análisis de cada uno de los nueve casos analizados.

²⁹ Por ejemplo en “Manuel Flores con Municipalidad de Viña del Mar”, Rol C610-10, 6 de septiembre de 2010.

³⁰ “Morín Contreras con Ministerio de Vivienda y Urbanismo”, Rol C315 – 11, 8 de marzo de 2011.

³¹ En el caso “Luis Rebolledo con Instituto de Seguridad Laboral”, Rol C719-13 de 23 de mayo de 2013, el Consejo citó lo resuelto en la decisión Rol C80-09, para efectos de sostener su argumento, señalando que ésta ha sido la línea jurisprudencial desde dicha decisión.

desarrollen sistemas de almacenamiento de la información utilizada para efectos de facilitar el acceso a ella.

Por otra parte, encontramos que en muchas de las denegaciones de solicitud de parte de los órganos, se arguye que su publicación podría afectar el cumplimiento de sus funciones. En particular, respecto de las bases de datos, suele ocurrir con frecuencia que se solicitan antecedentes que son parte de procesos aun no terminados, y por tanto, puede configurarse lo establecido en la letra b) del artículo 21 de la Ley de Transparencia, esto es, que se puede afectar el debido cumplimiento de las funciones del órgano, cuando se solicitan antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas. Al respecto, el Consejo ha ido consolidando una línea jurisprudencial, útil para determinar cuándo efectivamente se configura dicha causal. Esta es:³²

- Que exista un proceso que se encuentre pendiente de decisión.
- Que exista certidumbre en la adopción de la resolución, medida o política dentro de un plazo prudencial.
- Que la publicidad, conocimiento o divulgación de los antecedentes o deliberaciones previas vayan en desmedro del debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.

En relación a esto, el Consejo ha señalado que la calificación de cierta información como antecedente o deliberación previa, protegida por dicho privilegio, no debe tener lugar sin más por el sólo hecho de que no haya concluido en su integridad el proceso decisional en que incide tal información, sino que se precisa atender específicamente a la circunstancia de haber sido ésta ya debidamente ponderada o no en la fase respectiva, de lo cual dependerá, a su vez, que pueda o no presumirse una incidencia significativa de la misma en la adopción de la decisión final.

En otro plano, se detectó que, con el fin de evitar entregar determinada información, los órganos suelen argumentar que la información solicitada escapa a las funciones que la ley le ha otorgado y que, por tanto, no hay razón por la cual deberían entregarla. Pues bien, en este sentido el Consejo ha señalado claramente al respecto que *“la obligación de entregar información pública no tiene relación con las funciones que la ley le otorgó al órgano requerido, sino que con la información que éste maneja”*.³³ Es decir, los órganos de la administración están obligados a entregar la información que obre en su poder, a pesar de que la información solicitada no sea la que por mandato de la ley debe elaborar el órgano. Además, el Consejo ha señalado que la calidad de oficial o no oficial de determinada información, no es criterio para determinar su secreto.

Es relevante notar que durante los cuatro años de existencia del Consejo para la Transparencia su jurisprudencia ha ido sufriendo de modificaciones, que apuntan principalmente a ampliar el acceso a la información. Prueba de esto es la variación en la interpretación del artículo 17 de la Ley sobre Protección de Datos Personales. En un

³² Por ejemplo en “Charles Holmes con INE”, Rol C1021-13, C1022-13, C1194-13, 23 de mayo de 2013.

³³ Por ejemplo en “Rosanna Costa con INE”, Rol C19-09, 25 de mayo de 2009.

principio, dicho artículo fue interpretado de una manera restrictiva y literal, esto es, que las obligaciones que se podían publicar, cuando constaban en títulos indubitables, eran las de carácter económico, financiero, bancario o comercial. Sin embargo, a partir de la decisión Rol C403-11, el Consejo para la Transparencia amplió el margen de obligaciones publicables, consagrando también a aquellas de carácter tributario, en razón —según lo argumentado por el Consejo— de que son reflejo de cargas públicas, cuyo cumplimiento tiene un evidente interés público que justifica su publicidad.

Finalmente, existen algunos aspectos muy concretos que la jurisprudencia ha señalado, entre ellos, que:

- Existe una presunción de publicidad de la información, que se configura cuando ésta obra en poder del órgano y ha sido elaborada con presupuesto público.³⁴
- Existe una carga de los órganos de la administración de fundamentar sus denegaciones de información con precisión.³⁵
- La capacidad para identificar a una persona en una base de datos se configura cuando inequívocamente y por sí sola, la información conduce a identificar a los titulares, es decir, no se puede restringir el acceso a una base de datos porque los titulares de los datos puedan ser identificables con el cruce de la información con otras bases de datos o porque el universo de posibles titulares sea muy reducido.³⁶

5. Proyectos de ley relacionados con el acceso a bases de datos

En el Congreso Nacional existen cuatro proyectos en tramitación, que se relacionan con el acceso a bases de datos de los organismos públicos. Estos son: a) Proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley N°19.628 sobre protección de la vida privada y protección de datos de carácter personal, Boletín 8143-03, en primer trámite constitucional, b) Proyecto de ley que modifica la ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado, Boletín N° 7.686, en segundo trámite constitucional; c) Proyecto de ley que Crea el Consejo de Estabilidad Financiera, Boletín 9178-05, en primer trámite constitucional; y d) Proyecto de ley de Evaluación de Políticas Públicas, Boletín 9247-31, en primer trámite constitucional.

A continuación se describe brevemente el contenido de estos proyectos en lo que es pertinente al objeto del presente estudio, en consideración a que las recomendaciones de

³⁴ Por ejemplo en “Manuel Flores con Municipalidad de Viña del Mar”, Rol C610-10, 6 de septiembre de 2010.

³⁵ En “Julio Bazán con CONADI”, Rol C512-11, 25 de abril de 2011, indica que el órgano debe señalar de qué forma se configuraría un costo excesivo para el mismo por la divulgación de la información; en “Manuel Flores con Municipalidad de Viña del Mar”, Rol C610-10, 6 de septiembre de 2010, se establece que el órgano debe señalar de qué forma se estarían vulnerando los derechos de las personas con la divulgación de la información; en “Luis Rebolledo con Instituto de Seguridad Laboral”, Rol C719-13, 23 de mayo de 2013, se señala que el órgano debe determinar con precisión el daño que se le producirá a determinada persona; y en “Pablo Trivelli con Servicio de Impuestos Internos”, Rol C575-09, 11 de diciembre de 2009, se señala que el SII debió haber fijado el tiempo que le exigiría recopilar la información.

³⁶ Por ejemplo, en “Luis Rebolledo con Instituto de Seguridad Laboral”, Rol C719-13, 23 de mayo de 2013.

perfeccionamiento del marco legal que se realizan más adelante, podrían introducirse por la vía de indicaciones a los proyectos en cuestión:

a. Proyecto de ley que introduce modificaciones a la ley N°19.628 sobre protección de la vida privada y protección de datos de carácter personal

Este proyecto incorpora numerosas modificaciones a la ley sobre protección de datos personales, con la finalidad de establecer las condiciones regulatorias que permitan a los ciudadanos proteger sus datos personales y controlar su flujo, así como también, que faciliten a las empresas nacionales y extranjeras el desarrollo de sus actividades que involucran el flujo de tales datos. En términos más específicos, el proyecto pretende actualizar las normas sobre protección de datos personales al avance tecnológico que hemos alcanzado como sociedad; incorporar prácticas recomendadas por la OCDE; incrementar los estándares legales de Chile para convertirlo en un puerto seguro para el flujo de datos; y favorecer el desarrollo de los mercados globales en Chile.

b. Proyecto de ley que modifica la ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado

Este proyecto tiene por objetivo subsanar deficiencias que se han advertido en la aplicación de la ley de transparencia. En este sentido, el proyecto pretende: mejorar el contenido de la información a la cual se puede acceder y los niveles de transparencia, estableciendo, por ejemplo, la obligación de que la remuneración de los funcionarios públicos debe ser informada respecto de cada uno de los funcionarios y no mediante escalas de remuneraciones; perfeccionar el acceso y la notificación de terceros, como la ampliación del plazo de dos días existente para el solicitado para evaluar si con la solicitud se podrían estar vulnerando derechos de terceros; perfeccionar las materias de reserva o secreto de la información, entre otras cosas, eliminando la facultad de los servicios de prorrogar el carácter de reservada o secreta de determinada información; perfeccionar el sistema de reclamos o amparos, ampliando, por ejemplo, el plazo para presentar una reclamación ante el Consejo; perfeccionar el reclamo de ilegalidad; establecer la obligación del Consejo de rendir cuenta anual; y modificar el régimen de sanciones e infracciones.

c. Proyecto de ley que crea el Consejo de Estabilidad Financiera

Este proyecto tiene por finalidad fortalecer la institucionalidad del Consejo de Estabilidad Financiera ya existente, otorgándole rango legal y un régimen jurídico que le permita desarrollar sus funciones de mejor forma. Este Consejo tiene como funciones coordinar la evaluación y administración de los riesgos sistémicos que puedan afectar a nuestro sistema financiero, estando facultado además, para recomendar políticas que contribuyan a la estabilidad financiera. Junto con la creación de este Consejo, el proyecto procura una mejor coordinación entre las Superintendencias y los demás órganos regulatorios financieros. Además —y la razón por la cual incorporamos a este proyecto en el estudio, incorpora normas relativas al uso y manejo de información financiera: establece que las Superintendencias podrán solicitar a las entidades fiscalizadas antecedentes sobre la situación financiera de todas aquellas personas o entidades que pertenezcan a su mismo grupo empresarial, así como información conducente a determinar las relaciones de propiedad o control y operaciones entre ellas; otorga facultades legales expresas para compartir información en el marco del Consejo de Estabilidad Financiera, incluyendo a los

integrantes de sus grupos de trabajo y a la Secretaría Técnica; y otorga temporalmente el carácter de reservado a todas las deliberaciones e informes del Consejo, así como a los análisis y estudios que se reciban o generen en éste.

d. Proyecto de ley de Evaluación de las Políticas Públicas

Este proyecto tiene por finalidad que los programas, iniciativas de inversión y de regulación, sean evaluados para efectos de que las necesidades de los ciudadanos sean atendidos de mejor forma. En particular, el proyecto busca promover una cultura de evaluación de las políticas públicas mediante el establecimiento de estándares mínimos y de la creación de un órgano autónomo del Poder Ejecutivo y Legislativo, denominado Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas. El proyecto contempla que dicha Agencia tenga por obligación poner a disposición de la ciudadanía la información que utilice para realizar sus evaluaciones. Además, el proyecto contempla que la Agencia pueda realizar cruces de información que obre en su poder, entregando esta información y protegiendo la identidad y derechos de las personas naturales y jurídicas de que se trate.

6. Propuestas de perfeccionamiento normativo

En esta sección presentamos recomendaciones para el perfeccionamiento normativo respecto del acceso a las bases de datos en poder de los organismos públicos en Chile:

- a. Unificar, en un mismo cuerpo normativo, las normas relacionadas con el acceso a bases de datos que obren en poder de organismos públicos. Como consta en este informe, las normas relacionadas a bases de datos están diseminadas en la legislación, produciendo que sea complejo que los ciudadanos internalicen cómo funciona el sistema de acceso a la información pública, a qué información pueden acceder, cómo lo pueden hacer, qué información de ellos está a disposición del público y cuál no, entre otros aspectos.
- b. Regular de manera más acabada y homogénea las obligaciones que tienen los organismos de la administración del Estado en relación a la divulgación de información pública, que considere, al menos, lo siguiente:
 - Obligación de dichos órganos de publicar las bases de datos que obran en su poder, en particular aquellas que utilice para la evaluación de las políticas públicas que se hayan implementado, que estén en ejecución o que vayan a implementarse.³⁷
 - Incorporar en la legislación el principio de proactividad en la divulgación de las bases de datos, que establezca que los órganos de la administración del Estado deberán, de mutuo propio, poner a disposición del público la información que por su naturaleza debería ser de interés público. En este sentido, podría establecerse

³⁷ Cabe notar que el proyecto de ley de Evaluación de Políticas Públicas (Boletín N°9247-31) establece que una nueva institución (la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas) debe poner a disposición del público las bases de datos de sus evaluaciones y la información utilizada para evaluar las acciones que realizan los órganos de la administración del Estado. Con todo, esta obligación podría extenderse a todo órgano del Estado que realice una evaluación.

que el acoger la solicitud de información de parte de un ciudadano, baste para otorgarle a dicha información la calidad de asunto de interés público y, por tanto, que el órgano deba publicarla en su sitio web (en vez de entregarla sólo cada vez que otro ciudadano la solicite, como ocurre en la actualidad).

- Establecer en una norma con rango legal, el instrumento mediante el cual los organismos públicos puedan compartir información entre ellos, incluyendo sanciones en caso de no hacerlo. En la actualidad no existe una fórmula jurídica que permita que la información sea compartida de forma expedita y segura, existiendo soluciones caso a caso que son materializadas a través de convenios entre los servicios públicos interesados.³⁸
 - Consagrar en la ley que el deber de entregar información por parte de los órganos de la Administración implica que su entrega sea en un formato amigable que le permita al solicitante aprovecharla de mejor forma.³⁹
 - Mandatar a los órganos de la administración del Estado para que realicen cruces de información contenida en las bases de datos que obran en su poder, cuando esto les sea solicitado por un ciudadano.⁴⁰
- c. Solucionar las contradicciones existentes entre la Ley de Transparencia y la Ley de Protección de Datos Personales. Principalmente las referidas al consentimiento del tercero para efectos de que se le pueda entregar al solicitante información que le atinge. En efecto, el artículo 20° de la Ley de Transparencia establece que en el caso que dicho tercero no se oponga en el plazo señalado a la entrega de la información “*se entenderá que el tercero afectado accede a la publicidad de dicha información*”. Es decir, establece una aceptación tácita de la publicidad de información relacionada con él. Por su parte, el artículo 4° de la Ley de Protección de Datos Personales establece que se podrá efectuar tratamiento de los datos personales cuando el titular consienta expresamente en ello. Es decir, exige consentimiento expreso, haciendo evidente la contradicción con la Ley de Transparencia.
- d. Incorporar en normas de rango legal, que siempre se deberá publicar la información referida a subsidios o beneficios otorgados por el Estado a particulares, con la excepción de aquella información que se refiere a las características físicas o morales

³⁸ En este sentido, el proyecto de ley sobre protección de datos personales (Boletín N° 8143-03) establece que un reglamento determinará los estándares que regirán la forma en que los organismos públicos compartirán los datos de los titulares. Por su parte, en el proyecto de Evaluación de Políticas Públicas (Boletín N°9247-31) se establece que la nueva Agencia de Evaluación podrá celebrar convenios con instituciones o corporaciones para que éstas presten la asistencia profesional necesaria para ello. El mismo proyecto sugiere la creación de una plataforma de servicios electrónicos, a cargo de la SEGPRES, que interconecte electrónicamente sus sistemas computacionales y archivos o registros de bancos de datos.

³⁹ El proyecto de ley de Evaluación de Políticas Públicas establece que la publicación de las bases de datos y los informes en un registro incorporado en la página web de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, debe realizarse en un formato que permita su usabilidad, reutilización, fácil identificación y un acceso expedito.

⁴⁰ A este respecto, el proyecto de ley de Evaluación de Políticas Públicas (Boletín N°9247-31) establece que cualquier persona podrá solicitar a la nueva Agencia de Evaluación que cruce información de base de datos que tengan en su poder los órganos de la administración del Estado.

de alguien, o a hechos o circunstancias de su vida privada o íntima, como lo son los hábitos personales, el origen social, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual. Esto, con el propósito de consagrar con rango legal la jurisprudencia que a la fecha ha generado el Consejo para la Transparencia respecto del control social como bien jurídico superior, por sobre la protección de los datos personales.⁴¹

- e. Modificar al órgano encargado de recibir las bases de datos informadas por los órganos de la administración, según lo establecido en el artículo 22 de la Ley sobre Protección de Datos Personales, pasando de ser el Registro Civil a ser el Consejo para la Transparencia, por acercarse esta tarea más a su misión que a la del Registro Civil. Asimismo, establecer mayores facilidades para acceder a los datos personales contenidos en los órganos de la administración del Estado, disminuyendo los trámites que deba realizar el titular cuando los datos no estén en poder del órgano al que se lo solicitó.⁴² En este ámbito, establecer también un registro que consigne la historia del tratamiento que se le otorgan a los datos personales, con la finalidad de que el titular o el órgano correspondiente, puedan fiscalizar de manera más efectiva el uso que se les dan.⁴³
- f. Establecer con rango legal excepciones explícitas a la necesidad de consentimiento previo del titular de los datos personales para que sus datos puedan ser tratados con mayor facilidad entre los organismos públicos en determinadas circunstancias. Por ejemplo, para la transferencia de datos entre servicios públicos, o para el uso de datos con fines estadísticos.⁴⁴

⁴¹ Así lo establece el Instructivo N°4 del Consejo para la Transparencia en su punto 1.9.

⁴² El proyecto de ley sobre protección de datos personales (Boletín N°8143-03) establece que “los organismos públicos podrán transferir y compartir datos personales con otros organismos públicos con el objeto de prestar servicios o conceder beneficios al titular que los solicita, evitándole al titular trámites adicionales para recolectar los datos personales que están en poder de otro organismo público”.

⁴³ El proyecto de ley sobre protección de datos personales (Boletín N°8143-03) propone que los órganos receptores de datos personales desde terceros no titulares creen una bitácora “de transmisiones, cesiones o transferencias que le permita al titular que lo solicite obtener información expresa, precisa, clara e inequívoca de los datos objeto del tratamiento y demás condiciones asociadas a él”.

⁴⁴ Sobre esta materia, el proyecto de ley sobre protección de datos personales (Boletín N°8143-03) establece dos excepciones al respecto: a) cuando la interconexión, comunicación, transmisión o transferencia de datos personales se realiza entre organismos públicos, con el objeto de prestar servicios o conceder beneficios al titular que los solicita, en virtud de lo dispuesto en la letra c) del artículo 17 de la Ley N° 19.880; y b) cuando el tratamiento de datos personales es con fines estadísticos, históricos o científicos y siempre que se utilice un procedimiento de disociación de tales datos.

V. PRÁCTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MANEJO DE LAS BASES DE DATOS EN CHILE

1. Muestra de servicios públicos estudiados

Para el realizar el diagnóstico de las prácticas de los servicios públicos en el manejo de bases de datos relacionadas con el fomento productivo, para efectos del presente estudio se elaboró un cuestionario (que se presenta en el Anexo 2), el que se aplicó a 17 instituciones del Gobierno Central de Chile.

Estas instituciones fueron seleccionadas considerando su vinculación con el fomento productivo, ya sea porque parte de su misión es el fomento de la producción (por ejemplo CORFO o la Subsecretaría de Economía), o porque la información que generan y/o manejan es relevante para el diseño y evaluación de las políticas de fomento productivo (por ejemplo, información sobre empresas que tienen en su poder El Servicio de Impuestos Internos o el Servicio Nacional de Aduanas).

Para la aplicación de los cuestionarios se contó con el apoyo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en particular, de la Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia. Por medio del Presidente de esta Comisión, Sr. Alberto Precht, se coordinó la aplicación del cuestionario a través de un Oficio enviado a los jefes de servicio de las instituciones respectivas. Asimismo, también a través de la Comisión, se estableció una contraparte en cada institución contactada. Para apoyar el proceso de respuesta del cuestionario, el equipo técnico de CIEPLAN se contactó con las contrapartes de cada institución.

Como resultado del proceso de aplicación del cuestionario, que se desarrolló durante los meses de enero y febrero de 2014, se recibieron respuestas formales de trece instituciones. Los cuatro organismos contactados, pero que no respondieron el cuestionario fueron: la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la Superintendencia de Valores y Seguros, el Instituto Nacional de Estadísticas y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

En cuanto a las trece instituciones que respondieron el cuestionario, dos de ellas, el Comité de Inversiones Extranjeras y ProChile, declararon no tener bases de datos en su poder relacionadas con el fomento productivo.

Las once instituciones restantes que respondieron el cuestionario declararon tener entre 1 y 4 bases de datos relevantes para el fomento productivo. Acorde a la metodología estipulada, se les solicitó responder un cuestionario para cada una de dichas bases por separado. De esta manera, en total se recibieron 26 cuestionarios, referidos a 25 bases de datos diferentes (puesto que la base de datos de los afiliados al seguro de cesantía fue reportada tanto por la Subsecretaría del Trabajo como por la Superintendencia de Pensiones).

El resumen de las instituciones y bases de datos incluidas en el presente estudio se presenta en el Cuadro 5 a continuación:

Cuadro 5
Instituciones y bases de datos incluidas en el estudio

Institución	Base de Datos
Subsecretaría de Hacienda	1. Registro Central de Colaboradores del Estado (Ley 19.862)
Subsecretaría de Economía	2. Encuesta Longitudinal de Empresas
	3. Encuesta de Micro emprendimiento
	4. Encuesta de Innovación
Subsecretaría del Trabajo	5. Base de datos de los afiliados al Seguro de Cesantía
Superintendencia de Pensiones	6. Base de Información de Afiliados, Cotizantes, Beneficiarios, Pensionados y Fallecidos
	7. Base de Datos de Afiliados al Seguro de Cesantía
	8. Muestra de la Base de datos de Afiliados al Seguro de Cesantía
Tesorería General de la República	9. Cuenta Única Tributaria
Servicio de Impuestos Internos	10. Registro de Contribuyentes
	11. Registro del Ciclo de Vida del Contribuyente
	12. Registro de Declaraciones, Pagos y Devolución de Impuestos
	13. Registro de Documentos Tributarios Electrónicos
Servicio Nacional de Aduanas	14. Comercio Exterior, Producción
	15. Comercio Exterior, Stand By
Servicio de Cooperación Técnica	16. Sistema gestión de clientes (SGC)
	17. Base de datos Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS)
	18. Sistema Gestión de Fomento (SGF)
	19. Plataforma postulación a los programas y servicios (PPS).
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	20. Base de datos de Franquicia Tributaria
	21. Base de datos de Bonos de Capacitación
	22. Base de datos de Pago Empleadores mensual SEJ /BTM
Corporación de Fomento de la Producción	23. Base de datos de clientes
	24. Base de datos Corporativa
Instituto Nacional de Propiedad Industrial	25. Base de Datos Marcas
	26. Base de Datos de Patentes

2. Principales prácticas identificadas

De las respuestas de los servicios públicos contenidas en los cuestionarios aplicados en el presente estudio, surgen algunas prácticas que se destacan como predominantes en la gestión de las bases de datos relacionadas con fomento productivo, las que se describen a continuación.⁴⁵

a. La principal fuente para la construcción de las bases de datos es la información administrativa con que cuentan los servicios públicos

La mayoría de las bases de datos reportadas por los servicios públicos incluidos en la muestra corresponde a datos administrativos y/o a información generada a través de la

⁴⁵ Los resultados del cuestionario aplicado se presentan tabulados en el Anexo 3 (respuestas completas de los servicios públicos participantes del estudio pueden ser solicitadas a los autores). Cabe señalar que la última pregunta del cuestionario (pregunta 24), orientada a conocer los campos incluidos en las respectivas bases de datos, no fue completada en todos los casos, mientras que en otros se recibieron respuestas con alto nivel de detalle. Por esta razón, la información referida a esta pregunta no se incluye en el informe, pero está disponible en archivo Excel.

ejecución de sus programas y tareas. No se reportaron censos y solo se reportaron tres encuestas, todas ellas registradas por la Subsecretaría de Economía (la Encuesta Longitudinal de Empresas, la Encuesta de Micro emprendimiento y la Encuesta de Innovación).

Los datos administrativos tienen tres características a destacar. En primer lugar, permiten actualizar la información de manera continua, incluso en algunos casos se reportan actualizaciones diarias o por cada transacción, como ocurre en el Servicio de Impuestos Internos. En segundo lugar, en la muestra estudiada, en general, las bases de datos administrativos son de cobertura nacional. Y en tercer lugar, estas bases de datos ofrecen la posibilidad de poder empalmarse mediante el RUT con que se identifican los registros, aunque esto no ocurre en todos los casos, razón por la cual se debiese potenciar.

b. Existe cierta tendencia a compartir las bases de datos entre los servicios públicos, aunque no es generalizada, siendo los convenios ad hoc el instrumento más utilizado para estos fines

En cerca de la mitad de los casos de la muestra, los servicios públicos señalan solicitar bases de datos a otras instituciones públicas para cruzarlas con sus propias bases, suscribiendo convenios para ello. Asimismo, en cerca de un tercio de los casos, los servicios públicos señalan haber suscrito convenios para facilitar sus propias bases de datos a otros servicios públicos.

Estos resultados muestran que los servicios públicos comparten sus bases de datos unos con otros, y que el mecanismo de gestión que utilizan para ello son los convenios, mediante los cuales coordinan los procesos de cooperación y los términos y responsabilidades involucrados. Por lo tanto, no se puede argumentar que de manera generalizada existan trabas a compartir las bases de datos dentro del propio gobierno. Por el contrario, existe flexibilidad para poder suscribir estos convenios. El problema puede radicar en que estos convenios deben ser elaborados de manera ad hoc en cada caso, no existiendo uniformidad en los mismos e implicando costos de transacción que pueden demorar los procesos de cooperación o incluso truncarlos.

Por tanto, sería conveniente avanzar hacia un instrumento de cooperación interinstitucional más uniforme, con términos y responsabilidades claras y preestablecidas, reduciendo así las discrecionalidades. El desafío, por tanto, es mantener la flexibilidad de los convenios, pero reduciendo los costos de transacción que implica negociarlos por completo en cada ocasión que un servicio público desee solicitar una base de datos a otro.

c. Si bien las bases de datos que manejan los servicios públicos tienen soporte digital, se mantienen y gestionan en distintos formatos, lo que dificulta su homologación

Prácticamente todas las bases de datos reportadas por los servicios públicos estudiados cuentan con soporte digital, pero cada institución cuenta con distintos soportes técnicos para su gestión. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) utilizan para sus bases Microsoft SQL SERVER 2008, mientras que la Tesorería General de la República y el Servicio de Impuestos Internos (SII) utilizan DBMS Oracle.

A lo anterior se agregan las diferencias en la forma de identificar a las distintas unidades, pues algunos servicios utilizan el RUT como código de identificación (como el SII), mientras que otros utilizan un código ad hoc (como SERCOTEC). Es así como de las 26 bases de datos analizadas, hay 15 que utilizan el RUT como código de identificación, mientras que 10 utilizan códigos ad hoc.

Todo lo señalado dificulta, y en algunos casos imposibilita, integrar las distintas bases de datos.

d. En la mitad de los casos analizados la gestión de las bases de datos está regulada por leyes específicas, mientras que la otra mitad se rige por políticas elaboradas por cada institución, situación que puede incidir en la accesibilidad práctica a las mismas

En 14 de los 26 casos estudiados, la gestión de las bases de datos se encuentra regulada por alguna ley específica. En general la ley que aplica en cada caso es la que crea la institución que tiene en su poder la base de datos (como en el caso del INAPI), o la que regula su funcionamiento (como es el Código Tributario para aquellas bases de datos manejadas por el SII). En otras ocasiones la legislación que aplica es la que crea una política pública determinada a raíz de la cual se hace necesario generar una base de datos (este es el caso de la base de datos del Seguro de Cesantía).

En los restantes casos analizados no existe una ley específica que regule la gestión de la base de datos. Lo que aplica en estas situaciones suele ser la política de seguridad de la información definida por cada institución, u otro tipo de política interna.

Con todo, como se señala en el Capítulo IV de este informe, referido al análisis del régimen jurídico que aplica al acceso a las bases de datos de organismos públicos en Chile, existe legislación que aplica de manera general a la información que obra en poder de las instituciones públicas, pero también existen ciertas inconsistencia entre legislación dispersa en distintos cuerpos legales, que debiera conciliarse.

e. Existen criterios diversos en los servicios públicos analizados en cuanto a la accesibilidad de terceros a las bases de datos en su poder

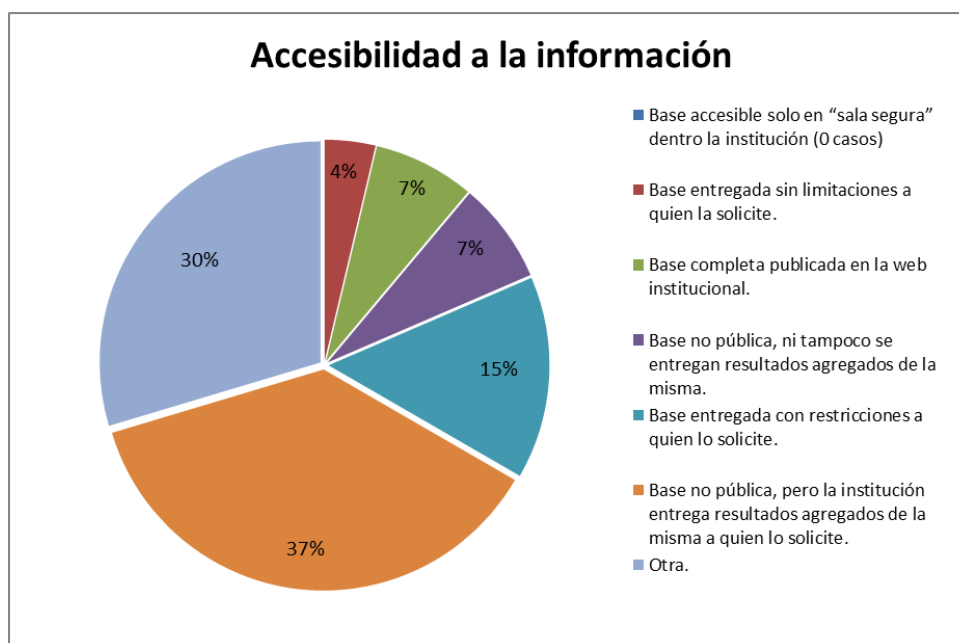
Si bien la ley sobre transparencia y acceso a la información pública (Ley N°20.285 de 2008) establece criterios generales de accesibilidad a las bases de datos que obran en poder de los organismos públicos, considerando causales explícitas y acotadas para denegar el acceso a las mismas, de todas maneras cada servicio público tiene distintas maneras de aproximarse al cumplimiento de la ley, en especial en lo que se refiere a su proactividad en la entrega de información.

Es así como los resultados del cuestionario aplicado (Figura 10) muestran que cerca de la mitad de los casos los servicios públicos señalan que la base de datos en su poder no es pública, aunque dentro de este grupo la gran mayoría accede a entregar información agregada a quien lo solicite (transparencia pasiva). En estas situaciones, lo que sucede es que la información queda a disposición únicamente del solicitante, y si otro individuo quiere acceder también a la base, tiene que proceder a solicitarla por sí mismo, aumentando los costos de transacción innecesariamente.

En contraste con lo anterior, sólo en tres casos las bases de datos se definen como de libre acceso, las que corresponden a las encuestas realizadas por la Subsecretaría de Economía.⁴⁶

Asimismo, a pesar de contar con precedentes del uso de salas seguras para el desarrollo de investigaciones académicas certificadas, los servicios no reportaron este tipo de procedimientos como una práctica de acceso a información.

Figura 10
Accesibilidad a la información de las bases de datos
(pregunta 16 del cuestionario)



Fuente: Elaboración propia en base a información recabada de los servicios públicos incluidos en el estudio.

f. En parte importante de los servicios públicos no existen canales formales para solicitar acceder a la información de las bases de datos que obran en su poder, más allá de las especificadas por la ley de transparencia

La Figura 11 muestra que en 16 de los 26 casos analizados no existen procedimientos regulares para solicitar el acceso a las bases de datos en poder de los respectivos organismos públicos. Ello, sin desmedro que de todas maneras los ciudadanos tiene el derecho de solicitarlas mediante los procedimientos que establece la ley sobre transparencia y acceso a la información pública (Ley N°20.285 de 2008).

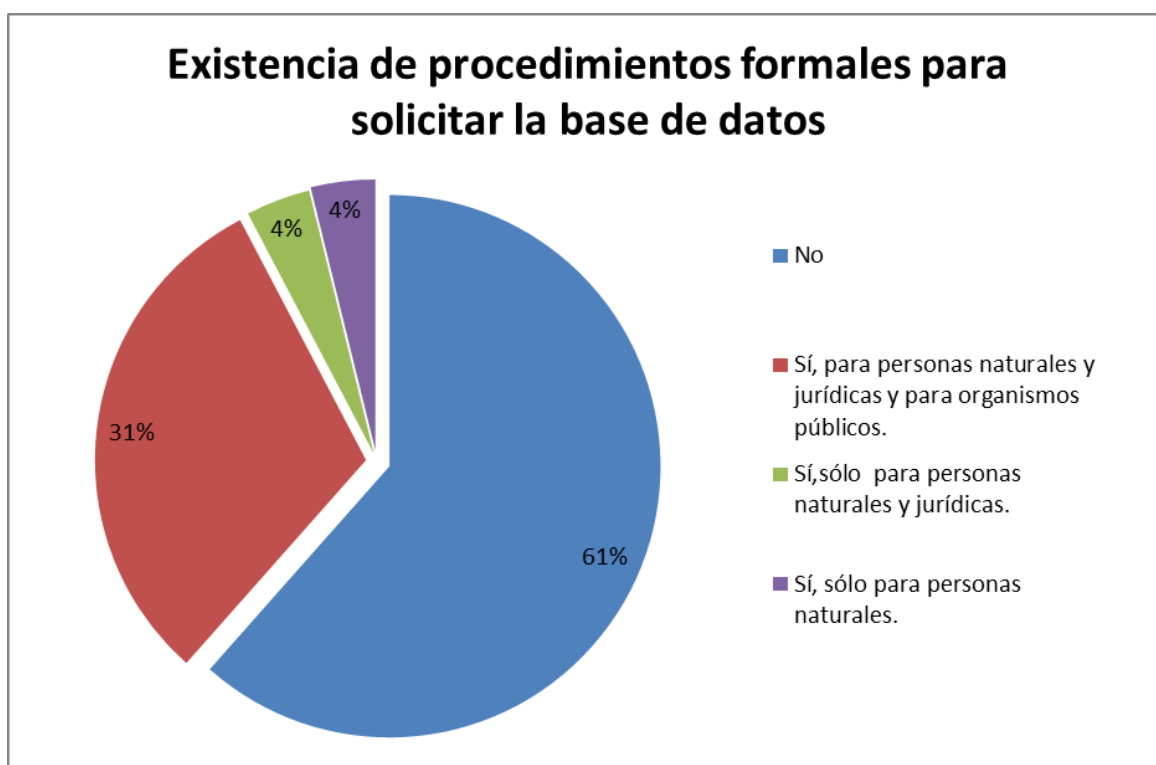
Por otra parte, en los restantes 10 casos sí existen procedimientos para solicitar y acceder a las bases de datos. En ocho casos hay procedimientos formales para acceder a la

⁴⁶ En el caso de las bases en poder del SII, señalaron que son "no públicas, pero se entregan en determinadas condiciones ciertos datos que no obstante formar parte de la base no tienen el carácter de reservados."

información tanto para personas naturales y empresas privadas, como para otros organismos públicos. En el caso del registro de pago de empleadores del SEJ y del BTM del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), se reportan procedimientos para que personas naturales y empresas privadas accedan a la información, mientras que en el reporte de la Subsecretaría del Trabajo respecto de la base de datos de los afiliados al Seguro de Cesantía señalan que existen canales para solicitudes formales de parte de personas naturales.⁴⁷

En otro aspecto de la accesibilidad, cuando las instituciones públicas afirman que entregan información a empresas privadas (12 casos), indican que lo hacen sin mediar cobros.

Figura 11
Existencia de procedimientos formales para solicitar las bases de datos
(pregunta 23 del cuestionario)



Fuente: Elaboración propia en base a información recabada de los servicios públicos incluidos en el estudio.

⁴⁷ Este caso difiere del reporte de la Superintendencia de Pensiones sobre la misma base de datos, que señala que no tiene procedimientos formales para que terceros soliciten esta base. Se debe mencionar que la Superintendencia de Pensiones además de contar con la base de datos completa de Afiliados al Seguro de Cesantía reporta contar con una muestra innominada para entregar a investigadores que completen el formulario correspondiente.

VI. RECOMENDACIONES Y PLAN DE ACCIÓN

1. Introducción

El análisis presentado en los capítulos anteriores muestra que Chile tiene aún un largo camino que recorrer en materia de manejo de datos públicos. Aún cuando este estudio se ha concentrado en un aspecto particular de las políticas públicas –el área del desarrollo productivo– es altamente plausible que las falencias detectadas se verifiquen también en otros ámbitos de política. De hecho, algunas de las recomendaciones que se plantean a continuación tienen aplicación general al manejo de datos por parte del sector público, particularmente (aunque no exclusivamente) en lo que se refiere a perfeccionamientos posibles de introducir en el plano de la normativa que regula la aplicación del principio de transparencia y de acceso a la información, así como en el plano institucional.

La existencia de déficits en materia de gestión de la información pública es una oportunidad para mejorar. Lo que revela este estudio es que han existido avances significativos en los últimos años, pero que existe un enorme espacio por cubrir y posibilidades de agregar valor que no están siendo aprovechadas. En esta sección se presenta un conjunto de recomendaciones que surgen del análisis realizado. Ellas se ordenan de acuerdo a las cuatro vertientes de requerimientos de manejo de información pública que se derivan del marco conceptual planteado en el capítulo II de este informe. Esto es: a) Transparencia y rendición de cuentas; b) Evaluación de las políticas; c) Orientación de las políticas; y d) Información para orientar decisiones empresariales. Adicionalmente se presenta un conjunto de recomendaciones en el ámbito institucional, que tienen un carácter más transversal.

Complementariamente, se plantea un plan de acción que permita avanzar en la implementación de las recomendaciones planteadas. En este plan se identifica si las recomendaciones requieren de cambios legales, las precondiciones que deben cumplirse para su implementación, y cuáles son factibles de implementar en el corto, mediano y largo plazo. En este plan de acción se consideran también etapas de diseño de detalle de las propuestas aquí planteadas.

2. Recomendaciones

a. Recomendaciones para mejorar la transparencia y rendición de cuentas

a.1. Perfeccionar la Ley de Transparencia

La Ley de Transparencia (Ley 20.285) es el principal instrumento normativo del manejo de datos públicos en el país y el Consejo para la Transparencia el órgano encargado de velar por el cumplimiento efectivo de sus disposiciones. Con ya más de cinco años de funcionamiento, la experiencia de aplicación de este cuerpo legal ha permitido identificar algunos vacíos en la normativa que conspiran contra un acceso más fluido a la información disponible.

Existen tres grandes falencias respecto de la entrega de información de base de datos en el marco de la ley de transparencia que debieran resolverse:

- Los ciudadanos no saben qué información maneja el Estado, por lo que no saben en la práctica qué tienen derecho a pedir por ley de transparencia. Esto se debe resolver mediante el establecimiento de un índice unificado que contenga qué información tiene cada organismo público, y que dicho índice sea público y difundido ampliamente.
- La información muchas veces se almacena y entrega de forma poco útil o poco amigable para ser aprovechada por los solicitantes. La ley de transparencia nada dice sobre el formato de la información, por lo que en la práctica entregar la información en un formato poco amigable está dentro del cumplimiento de la ley. Esto se puede resolver obligando, mediante instructivo (o eventualmente mediante una modificación de la ley) a las instituciones públicas a adaptar la información para que los ciudadanos puedan utilizarla de forma más provechosa. Esto tiene sentido para darle mayor valor a la información pública.
- Se debe propender a que la información esté a disposición de todos y no tan solo del requirente, porque pueden generarse injustas ventajas competitivas sólo por el hecho de “obtener primero cierta información pública”. Hoy la ley no dice nada al respecto (es decir, se cumple la ley si se entrega la información a quien la solicitó y nada más). Mediante instructivo, o cambio legal, se podría normar que cada vez que se entregue una base de datos a un solicitante, la institución deba publicarla para que cualquier otra persona acceda a ella en iguales condiciones.

Un punto adicional a tener en cuenta, es la importancia de distinguir entre datos públicos y datos oficiales. Esta distinción es particularmente relevante para los trabajos que realizan instituciones como el INE, las cuales para poder llegar a generar datos oficiales deben trabajar datos brutos que a menudo deben ser completados a través de métodos de imputación. La Ley de Transparencia no distingue entre ambos conceptos de modo que los ciudadanos tienen derecho a solicitar información que se encuentra en proceso, lo que puede conducir a malos entendidos. La Ley debiera al menos precisar que el uso de dicha información debe ir acompañada de una nota metodológica que precise las condiciones en que se han generado dichos datos y el alcance limitado de su uso. Asimismo, debe exigir transparencia en las metodologías de imputación.

a.2. Protocolo de acceso a base de datos

El análisis del sistema de provisión y administración de datos e información estadística del Reino Unido es ilustrativo sobre la forma de compatibilizar la protección de datos personales con los objetivos de transparencia y de accesibilidad de datos para fines de investigación. En Chile existen experiencias puntuales de investigadores que han trabajado en habitaciones seguras con terminales sin conexión externa, pero no existe una normativa que regule esta práctica, quedando por lo tanto a la discreción de las autoridades de turno del respectivo servicio público.

Siguiendo buenas prácticas internacionales, se debieran establecer protocolos y normativas que regulen el acceso de los investigadores a datos sensibles. De este modo, todo aquel que cumpla con los requisitos objetivos establecidos podría utilizar los datos, sin quedar al

arbitrio de las apreciaciones de las autoridades de turno.⁴⁸ Para lograr este propósito es necesario establecer condiciones para asegurar el anonimato de los datos (cuando la ley así lo requiera), elaborar guías para que los encargados de administrar las bases de datos puedan decidir sobre la información posible de entregar, capacitar al personal encargado y proveer los recursos para establecer la unidad de administración de este servicio. Estas medidas debieran ir acompañadas del establecimiento de sanciones significativas (multas e incluso cárcel como ocurre en Reino Unido) para quien viole el principio de confidencialidad. También podría evaluarse la posibilidad de aplicar el mecanismo que se utiliza en el Reino Unido, que implica la firma de convenios entre los investigadores y las instituciones públicas que facilitan los datos, los que incluyen cláusulas en las que temporalmente se establecen obligaciones similares a las de los funcionarios públicos en cuanto al manejo de la información. Estas disposiciones requieren ser objeto de una ley.

a.3. Reforzamiento de los precedentes establecidos en los dictámenes del Consejo de Transparencia

El Consejo para la Transparencia a través de sus fallos ha ido estableciendo jurisprudencia en cuanto al acceso a la información. Esta jurisprudencia podría reforzarse dándole un rango legal. Por ejemplo, la jurisprudencia indica que en general los listados de beneficiarios de subsidios y programas públicos deben ser públicos incluyendo su identificación, por cuanto ello es necesario para el control social para verificar cumplimiento de requisitos (esto es relevante para verificar si los usuarios efectivos corresponden al perfil definido en el diseño de los programas; si es que hay usuarios excesivamente recurrentes de algún beneficio en particular; si los beneficios están adecuadamente distribuidos desde el punto de vista sectorial, territorial y de género, entre otros criterios).

Por lo tanto, se podría incorporar en normas de rango legal que siempre se deberá publicar la información referida a subsidios o beneficios otorgados por el Estado a particulares, con la excepción de aquella información que se refiere a las características físicas o morales de alguien, o a hechos o circunstancias de su vida privada o íntima, como lo son los hábitos personales, el origen social, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual.

Otro ámbito en el que existe jurisprudencia que podría resguardarse, se refiere a establecer con rango legal excepciones explícitas a la necesidad de consentimiento previo del titular de los datos personales para que sus datos puedan ser tratados con mayor facilidad entre los organismos públicos en determinadas circunstancias. Por ejemplo, para la transferencia de datos entre servicios públicos, o para el uso de datos con fines estadísticos.

⁴⁸ Se debe considerar una nota de precaución respecto del acceso de investigadores a las bases de datos, que dice relación con evitar la discrecionalidad de la administración del Estado, aspecto resguardado en el N°2 del artículo 19 de la Constitución.

b. Recomendaciones sobre información para la evaluación de las políticas

b.1. Obligación de acompañar el diseño y rediseño de instrumentos y programas de apoyo al desarrollo productivo con propuestas para medición de resultados e impacto y plan de levantamiento de datos necesario

Desde el año 2008 —con efecto para la formulación del presupuesto— se encuentra vigente un instructivo emitido por la DIPRES que establece la obligación de que cada vez que se propone una nueva línea o instrumento de apoyo —y cada vez que se haga un cambio sustantivo a uno existente— se deba especificar claramente sus objetivos, propósito e indicadores de resultados, incluyendo las fuentes de datos a usar (propia o de otras instituciones).⁴⁹

Este requerimiento tiene un doble mérito. Primero, obliga a que las entidades que proponen las intervenciones definan con precisión los objetivos perseguidos con las acciones propuestas. La experiencia indica que es muy difícil tener una medida de los resultados logrados a través de una política, si es que no se han establecido con claridad sus objetivos. La ambigüedad en este campo suele ser la norma, dificultando así una real rendición de cuentas. Segundo, genera la necesidad de que desde el inicio de la puesta en marcha de una política se identifiquen las fuentes desde dónde se obtendrá la información para efectuar su seguimiento. En la medida que no existan instrumentos que recolecten periódicamente los datos necesarios, las entidades deberían proponer la forma en que levantarán dichos antecedentes. Asimismo, debieran establecer la línea de base para efectos de poder medir los avances logrados. En aquellos casos en que sea necesario, las entidades ejecutoras de programas podrían establecer acuerdos con el INE a fin de hacer compatible la recolección de datos para fines de evaluación.⁵⁰

Más allá de lo dispuesto en la ficha diseñada por la DIPRES, es importante que las instituciones ejecutoras se hagan responsables de recoger de forma continua los datos que se han identificado como necesarios para poder realizar las evaluaciones correspondientes, pues de otro modo el ejercicio quedaría trunco.

En diversos países existe la práctica de que las empresas que reciben un apoyo de parte de los organismos públicos de fomento productivo se comprometan a entregar datos relevantes para el seguimiento de resultados e impacto por varios años luego de concluida la asistencia.⁵¹ Ello permite disponer de información de primera fuente para realizar

⁴⁹ Ver www.dipres.gob.cl/594/articles-88211_doc_pdf.pdf. Por otro lado, cabe notar que el gobierno envió al parlamento en enero del presente año el proyecto de ley que crea la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas (Boletín N°9247-31). En dicha propuesta se plantea la obligatoriedad a los organismos públicos de presentar los objetivos y las propuestas de indicadores de resultado de las intervenciones propuestas. Sin embargo, no se incluyen explícitamente obligaciones relativas a la identificación y/o generación de las bases de datos que se usarán. Tampoco se alude a las evaluaciones de impacto sino sólo a las de resultado y a las de proceso.

⁵⁰ Por ejemplo, en Uruguay, la Agencia Nacional de Innovación (ANI) tiene un acuerdo con la oficina de estadísticas (INE de Uruguay) de modo que la ficha de postulación a beneficios se encuentra armonizada con la Encuesta Nacional de Innovación. Para mayores detalles ver Crespi et al (2011).

⁵¹ Por ejemplo, las empresas que reciben apoyo de IRAP (Canadá) para realizar proyectos de I+D o de transferencia tecnológica, firman un documento por el cual se comprometen a entregar determinada información por un plazo de 5 años luego de recibido el apoyo estatal.

evaluaciones de los instrumentos, evitando así recurrir a encuestas especialmente aplicadas para levantar dichos datos (las cuales son caras y a menudo menos fiables). Se recomienda que las agencias y servicios públicos de apoyo al desarrollo productivo hagan firmar a las empresas beneficiarias un documento que las comprometa legalmente a entregar determinada información básica de desempeño por un período de años luego de haber concluido la recepción de beneficios por parte del Estado. La información solicitada debiera estar sujeta a las normas del secreto estadístico y ser usada sólo para análisis sobre la efectividad de los instrumentos de fomento.

Asimismo, dado que en muchos casos se requiere disponer de un grupo de control con beneficiarios potenciales elegibles que no han recibido apoyo, las entidades debieran mantener bases de datos con información básica, recogida al momento de postular, de aquellos clientes que no recibieron beneficios.

Para financiar las acciones que requiera el seguimiento de este proceso se podría autorizar el uso de un porcentaje de los recursos que se usaran para implementar la política que se evalúe (considerando que el costo del proceso de evaluación debe mantener una relación razonable con la magnitud del programa evaluado). Dado que el costo de implementar este procedimiento de seguimiento de clientes puede ser alto, en un comienzo debieran priorizarse algunos programas específicos para llevarlo a cabo, incorporando progresivamente al resto.

Los datos generados producto de la aplicación de este instructivo debieran estar a disposición de la comunidad de investigadores, en línea con los criterios de puesta en práctica de los principios de transparencia expuestos previamente.⁵²

b.2. Establecer la obligatoriedad sobre el levantamiento uniforme de datos básicos de beneficiarios

Todos los programas e instrumentos de apoyo al desarrollo productivo debieran capturar información básica de los usuarios, de modo de facilitar la realización de análisis de resultados y de impacto. Obviamente, cada instrumento puede requerir información específica al tipo y espacio de intervención que se realiza, pero debiera existir una base mínima común de modo de permitir efectuar estudios comparativos y el cruzamiento de datos.

A fin de no imponer una carga excesiva de tiempo a los usuarios e instituciones, los datos obligatorios de recolectar debieran mantenerse en un mínimo de información relevante. Por otra parte, para evitar que los usuarios tengan reticencia a entregar información que pueden considerar sensible, los datos recolectados bajo este procedimiento debieran estar cautelados por el secreto estadístico.

La gran mayoría de las políticas de desarrollo productivo tienen a empresas como beneficiarias y de una u otra manera busca impactar en la trayectoria y/o comportamiento

⁵² En esta línea, cabe mencionar que en artículo 9 del proyecto de ley que propone la creación de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas (Boletín N°9247-31) se plantea i) poner a disposición del público en general, las bases de datos de cada evaluación que realice, con pleno respeto a lo dispuesto por la Ley N°19.628, sobre protección a la vida privada, así como la demás información para evaluar las acciones que realizan los órganos de la Administración del Estado; y ii) responder los requerimientos de cruce de información que determine de acuerdo a lo dispuesto en la ley.

de las firmas (por ejemplo, que crezcan más rápido o que innoven más). Para efectos de análisis de resultados y de estudios de impacto, es importante poder disponer de parámetros que permitan diferenciar a las firmas. Tales parámetros debieran ser uniformes para todos los levantamientos de información que se realizan en el país (por ejemplo, hoy sucede que distintos organismos públicos utilizan definiciones operativas diferentes para definir lo que es una PYME). Por otra parte, dichos parámetros debieran procurar la comparabilidad internacional.

Algunas variables descriptivas no representan mayor problema: género o años de escolaridad del empresario, por ejemplo. Otros, sin embargo, requieren de decisiones que permitan homogeneizar su tratamiento. En el caso de las políticas de fomento productivo, el Ministerio de Economía debiese liderar el proceso de uniformar las definiciones de las variables clave (considerando que si bien uniformarlas a largo plazo será de beneficio mutuo, en el corto plazo puede ser costoso para algunas instituciones).

Considerando su relevancia para los análisis, existen tres variables que es clave uniformar al nivel de los descriptores de empresa: tamaño, sector y antigüedad.

i) Tamaño

En Chile, para efectos de las políticas de fomento, las empresas se clasifican por tamaño en función del nivel de ventas. Este criterio tiene como ventajas el que es fácilmente verificable, refleja más fielmente la realidad de una empresa y permite disponer de una base uniforme de comparación entre unidades.⁵³ El mayor problema que presenta esta opción es que es escasamente usada a nivel internacional, lo que afecta la posibilidad de hacer contrastes con otros países. En efecto, la mayor parte de los países del mundo utilizan el criterio de ocupación para distinguir el tamaño de las empresas.⁵⁴ Por otra parte, existen muchas fuentes de información que pueden entregar antecedentes sobre la ocupación de las firmas (registro de seguro de cesantía, Encuesta CASEN, registros previsionales, por ejemplo), las cuales pueden ser usadas para efectos de análisis de políticas.

Por ejemplo, una alianza más estrecha entre el INE, el SII y otros organismos, permitiría que, a través del acceso a distintos formularios, (v. gr., los formularios 1887 y 1879 del SII, que registran a los trabajadores asalariados y a honorarios de una importante cantidad de empresas), permitiría en el mediano plazo la construcción de un panel de empresas que podrían ser estratificadas por número de trabajadores y no sólo por nivel de ventas.

Dado lo anterior, sin perjuicio de mantener las ventas como el criterio para definir los tamaños de empresas en las políticas públicas, se recomienda que el levantamiento de información de usuarios de instrumentos y programas de desarrollo productivo, incluya siempre la variable ocupación. De este modo se facilitaría la posibilidad de realizar estudios con mayor posibilidad de comparación internacional, así como aprovechar una mayor cantidad de bases de datos para realizar investigaciones.

ii) Sector de actividad

⁵³ Las clasificaciones por ocupación suelen ajustarse dependiendo de los sectores de actividad, para no distorsionar las comparaciones.

⁵⁴ En algunos pocos casos también se utiliza el nivel de capitalización como variable de distinción (en base a balances).

En la actualidad no existe un proceso uniforme de adscripción de empresas usuarias a sectores de actividad económica. Las instituciones usan clasificaciones propias o con niveles muy distintos de agregación. Se recomienda establecer como norma el uso de la CIIU (ojala en su versión 4) con al menos dos dígitos de desagregación.⁵⁵

Este año 2014, el INE publicará –y, por lo tanto, se hará oficial– la versión nacional de la CIIU versión 4. Esta CIIU4.CL es, por una parte, la adopción oficial de la CIIU publicada por la ONU, pero por otra parte, contempla una adaptación a la realidad chilena. Por tal razón contempla la expansión de la clasificación en algunos sectores económicos a cinco dígitos.

Sería un avance que, tal como se hace en Francia, el INE participara en la clasificación de las actividades económicas de todas las empresas cuando éstas inician actividades. Esto optimizaría el proceso de clasificación.⁵⁶

iii) Antigüedad de la empresa

Aunque el tamaño de la empresa ha sido un criterio frecuente para definir políticas de fomento productivo, existe una tendencia emergente a prestar mayor atención a la edad de las empresas como criterio de focalización del apoyo. Ello, en virtud de que diversas investigaciones han puesto de relieve que la mayor generación de nuevos empleos y valor agregado se produce en empresas que logran crecer muy rápido luego de su nacimiento. Así, es más rentable desde el punto de vista social orientar la política hacia empresas de alto potencial de crecimiento que se encuentran en los primeros años de vida.⁵⁷

En general el criterio que se utiliza en Chile para establecer la edad de la empresa es el del año de su fundación. Sin embargo, los datos muestran que en muchas ocasiones las empresas no registran ventas por largos períodos de tiempo luego de ser creadas. Desde el punto de vista de la política pública, más relevante que el momento de creación de la figura jurídica es el de la primera venta. En consecuencia, al menos para efectos de análisis, a los beneficiarios se les debiera solicitar el dato sobre primera venta para fijar la antigüedad de la firma (comprobable con la fecha de la primera factura emitida).

Sin embargo, un cuidado especial con este tópico dice relación con las empresas (denominadas como RUT) que cambian de RUT pero “físicamente” (maquinarias y equipos, trabajadores, ubicación geográfica, etc.) no cambian. Es decir, son esencialmente la misma empresa. El cambio de RUT puede llevar a engaño y no es un fenómeno infrecuente.

⁵⁵ Ver Naciones Unidas (2009): “Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU)” http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_4rev4s.pdf.

⁵⁶ La autclasificación actual está llena de “trampas al sentido común”, por lo que el trabajo de clasificar que hace el INE parte prácticamente del cero. Por ejemplo, si la venta de artículos para la minería que realiza una empresa determinada es lo que le produce el mayor valor agregado, entonces esta empresa pertenece al sector “Comercio”. Pero hay casos en que la autclasificación la codifica en “Minería”.

⁵⁷ Obviamente hay un desafío en encontrar cuáles son esas empresas con alto potencial de crecimiento. De hecho, la mayor parte de las empresas que nacen se plantean mantenerse pequeñas. Al respecto ver Haltiwanger, Jarmin y Miranda (2010).

b.3. Perfeccionamiento de la elaboración del registro de empresas

El registro de empresas es una herramienta fundamental para poder realizar estudios y evaluaciones de las políticas de desarrollo productivo. El registro de empresas es fundamentalmente un listado con información sobre todas las empresas del país, ordenadas por actividad económica. En dicho listado debieran aparecer todas las empresas existentes por rubro, clasificadas de modo que pueda restringirse el foco de análisis hasta llegar a cada empresa individual. Esta base de datos es clave para establecer las muestras de las encuestas, pero a partir de las distintas versiones de los registros se pueden hacer también estudios longitudinales. Los registros normalmente incluyen sub-registros, los cuales sirven para alimentar encuestas sobre temas específicos (por ejemplo de empresas innovadoras). Obviamente, estos registros deben actualizarse de manera periódica.

En Chile el INE es el organismo encargado de generar y mantener el registro de empresas. Para ello, un insumo clave son los datos que le aporta el SII sobre todas las empresas que realizan declaraciones de impuestos. Como las firmas se registran con múltiples giros de actividad, para clasificarlas de acuerdo a su actividad económica principal el INE debe analizar sus balances de modo de precisar su principal fuente de agregación de valor, asignándole en función de ello su código de actividad económica. Estas bases de datos son por lo tanto, más precisas que las que tiene el propio SII.

Sin embargo, argumentando que debe velar por el secreto de la información de los contribuyentes, el SII entrega la información al INE de manera innominada usando RUT ficticios para las empresas. Ello hace que el proceso de clasificación de las empresas deba repetirse con cada ejercicio, tornándolo un proceso lento y costoso, que eventualmente puede afectar la calidad del registro, al tiempo que impide la realización de estudios de panel que podrían arrojar información extremadamente útil para el diseño y evaluación de políticas. Lo que llama la atención es que los resguardos legales a los que está sujeta la información que maneja el INE —que se rige por la Ley de Secreto Estadístico— son más estrictos que los que regulan el secreto tributario. Destruir esta situación, a partir de un informe en derecho elaborado por una tercera parte, que de garantías al SII sobre la preservación del secreto de la información tributaria, significaría un gran avance en el manejo de información de alto valor para la política de desarrollo productivo.

No obstante, si este camino legal demora o se empantana por alguna razón, la firma de un convenio amplio que tenga como contexto y norte el Sistema Estadístico Nacional puede destruir el flujo de información entre ambas instituciones.

b.4. Perfeccionar el sistema de auto clasificación de giro de las empresas

El Servicio de Impuestos Internos es una de las principales fuentes de obtención de información sobre empresas. Sin embargo, los datos obtenidos tienen como limitación el hecho de que al registrarse con el servicio las empresas suelen declarar múltiples giros. Asimismo, muchas veces se equivocan al identificar su giro de negocio. Para evitar esta situación una herramienta sencilla de aplicar es un cuestionario que va conduciendo al empresario a través de sucesivos pasos, de modo de ayudarlo a clasificar adecuadamente su empresa. Se recomienda que el SII implemente esta herramienta en el sistema de registro de firmas.

c. Recomendaciones sobre información para orientar políticas públicas

c.1. Establecimiento de una oficina de inteligencia sobre políticas de desarrollo productivo en el Ministerio de Economía

Establecer una unidad al alero del Ministerio de Economía que colecte y analice información generada en distintas reparticiones públicas relevantes, de manera que realice una fuerte labor de “inteligencia” basada en una exhaustiva labor de recopilación y análisis de información.⁵⁸

Esta unidad debe tener atribuciones para solicitar bases de datos a cualquier institución pública. Uno de sus principales desafíos será realizar cruces de bases de datos. Para ello deberá propender a que exista coherencia en los descriptores sectoriales (por ejemplo respecto de poblaciones beneficiarias), en los lenguajes informáticos de las bases de datos, entre otros aspectos. Eventualmente se requeriría darle atribuciones para que otros servicios públicos cumplan con estas directrices (figura similar al GSS del Reino Unido, que coordina la generación de estadísticas administrativas entre los diferentes órganos del gobierno, lo que facilita su sistematización, el cruce de las bases de datos, y reduce riesgos de duplicidad y de estadísticas contradictorias).

Esta unidad debiera complementar el análisis de información estadística con la recopilación de antecedentes cualitativos aportados por funcionarios que se desenvuelven en los territorios (Secretarios Regionales Ministeriales, Direcciones regionales de servicios como CORFO), para detectar tendencias emergentes, particularmente sobre nuevas actividades que puedan estar emergiendo y que requieran de la provisión coordinada de bienes públicos.

d. Recomendaciones sobre información para orientar decisiones empresariales

El acceso a la información pública puede ser una gran ayuda para que los empresarios tomen mejores decisiones. En diversos países del mundo existen servicios que ponen a disposición universal de manera amigable los datos recolectados por el sector público. En algunos casos, la información es incluso entregada de manera geo referenciada, lo cual incrementa su valor de uso. Estos son ámbitos en los cuales el país puede hacer importantes avances, los cuales beneficiarían particularmente a las empresas de menor tamaño y a quienes buscan emprender.

d.1. Generar un sitio que reúna y presente de manera amigable el conjunto de bases de datos generadas por los distintos servicios públicos

Siguiendo ejemplos como el del IBDR en Reino Unido, o de Fedstat en Estados Unidos,⁵⁹ se propone que exista un sitio web que integre las distintas bases de datos que se generan en el sector público y que permita un acceso expedito a la información, posibilitando el análisis sobre el funcionamiento de la economía a distintos niveles de agregación.

⁵⁸ Cabe señalar que se recomienda que esta unidad se instale en el Ministerio de Economía considerando que el presente estudio se focaliza en la gestión de información asociada a fomento productivo. Si el ámbito se ampliase a todo tipo de información pública, sería conveniente evaluar otras alternativas de ubicación institucional para esta unidad, incluyendo la posibilidad de una agencia autónoma.

⁵⁹ Ver www.fedstats.gov y www.ons.gov.uk/ons/about-ons/products-and-services/idbr/index.html.

Para lograr este propósito, el primer paso es construir una base de datos que integre las distintas bases que se encuentran dispersas en las reparticiones públicas. Las fuentes de información a incluir deben considerar tanto las estadísticas oficiales que genera el estado, las bases de datos que se generan a partir de los registros que llevan determinados servicios públicos (superintendencias, por ejemplo), como las generadas a partir de encuestas específicas (como las de innovación, por ejemplo).

La administración de las bases de datos y del sitio web debiera realizarse por la Unidad de análisis del Ministerio de Economía arriba mencionada. Otro elemento relevante de mencionar es que la institución responsable debe estar orientada al usuario (incluyendo usuarios intra gobierno, como externos al mismo, tales como empresarios o investigadores).

d.2. Generar un sistema geo referenciado de información para orientar decisiones de emprendimiento

Disponer de información geo-referenciada puede ser de gran utilidad para quienes desean expandir o instalar un negocio. En la actualidad Chile no dispone de un sistema que ofrezca este tipo de información. El esfuerzo que se ha venido llevando a cabo por parte del Ministerio de Bienes Nacionales por generar un sitio que presente información geo-referenciada (www.geoportal.cl) es sin duda un avance, pero es aún bastante incompleta y poco fácil de usar.⁶⁰ Por otra parte, se trata de una iniciativa que no tiene como foco prestar un servicio a quienes buscan desarrollar un negocio, lo cual requiere integrar otro tipo de información.

Desde el punto de vista de la armonización del levantamiento de la información relevante para geo-referenciar, el principal reto es el de homogeneizar la definición física de los elementos que pueden expresarse cartográficamente: áreas, líneas y puntos; y el formato de la información asociada a cada uno de ellos. Así, por ejemplo en el caso de las áreas, tender al calce entre las zonificaciones con que operan las distintas reparticiones. Cuando esto sea muy difícil, establecer unidades espaciales mínimas comunes (manzanas).

El tipo de información que podría ser entregada para ayudar a la toma de decisiones de negocios se puede organizar en tres categorías: normativa, mercado y competencia.

En el plano de las normativas, la capa de información más relevante para reflejar en un plano es la relativa a los planes reguladores, pues ellos definen, a nivel regional, provincial y comunal, el tipo de actividad que puede desarrollarse. Estos instrumentos originalmente tuvieron una función sólo urbanística (definiendo densidades, alturas, usos, etc.), pero en los últimos años se han ampliado a factores medioambientales, de modo que ya no sólo norman las áreas urbanas sino el territorio completo. Para generar información útil y factible de usar, debiera hacerse un esfuerzo por juntar, homologar y actualizar (en los casos necesarios) dichos planos reguladores.

Una segunda capa de información relevante es la referida a los Impuestos territoriales (contribuciones y patentes). En el caso de las contribuciones de bienes raíces, el SII tiene mapas bastante detallados con áreas homogéneas donde se definen los parámetros para calcular el cobro según uso y superficies de terreno y construida. No sería difícil integrar estos mapas para todo el país.

⁶⁰ Ir a www.geoportal.cl/Visor/

En relación a la identificación de posibilidades de mercado, interesa disponer de la información sobre población residente, población flotante y compradores institucionales.

El perfil de la población residente se puede generar a través de los datos censales. Para efectos de ingreso, la información deben complementarse con datos derivados de otras fuentes, como la encuesta CASEN, pero las cuales no logran tener representatividad para todas las comunas. Otra posible fuente de información de ingreso de hogares podría ser el propio SII, aunque para ello habría que trabajar con el servicio para que pudiera geo-referenciar la información derivada de los pagos del impuesto a la renta.⁶¹

En relación a la población flotante, las fuentes son más dispersas y están menos trabajadas. Con todo, el Ministerio de Transporte dispone de estadísticas sobre desplazamientos, las cuales alcanzan mayor nivel de detalle para las grandes urbes. Los accesos vehiculares, así como los paraderos están también disponibles y son útiles para definir la localización más atractiva para determinados tipos de negocios.

Finalmente, en relación a la competencia comercial, en base a los datos que usa para la construcción del directorio de empresas, el INE podría proveer información geo-referenciada sobre establecimientos clasificados por giro.⁶²

e. Recomendaciones sobre ordenamiento institucional respecto de la gestión de bases de datos

El listado de recomendaciones planteadas en los puntos anteriores es ilustrativo de las enormes oportunidades de mejora y de agregación de valor que existen en el campo del manejo de la información en materias de desarrollo productivo. Sin embargo, también son ilustrativas de la existencia de problemas de ordenamiento y de coordinación institucional respecto del manejo y acceso a la información pública en general. Por otra parte, el hecho de que se encuentren en trámite legislativo una iniciativa para generar una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas (Boletín N°9247-31) —entre otras iniciativas legales relacionadas con el manejo de bases de datos, como se describe en el capítulo IV, introduce grados adicionales de complejidad al marco institucional general.

Este contexto debe ser considerado para efectos de las propuestas que se plantean en el presente estudio, por cuanto éste se circunscribe al manejo y acceso a la información sobre políticas de desarrollo productivo, pero ciertamente existen economías de ámbito con la institucionalidad y normativa aplicable al manejo y acceso a la información en las restantes dimensiones de las políticas públicas.

En esa línea hay dos acciones de curso relativamente inmediato que tendrían un impacto significativo en mejorar tanto la calidad y oportunidad de la información como su aprovechamiento para el diseño de las políticas.

⁶¹ Esto es factible, siempre que baste con innominar la información. Sobre todo, en consideración de que la última jurisprudencia del Consejo para la Transparencia ha señalado que para ser catalogada como determinable una persona inequívocamente y por sí sola, la información debe conducir a identificar a los titulares.

⁶² En el INE se encuentra en marcha un proyecto de geo-referenciación de empresas, pero aún no está terminado.

En primer lugar, a fin de mejorar la coordinación entre los distintos organismos que capturan y procesan datos, debieran definirse con claridad los actos jurídicos mediante los cuales se traspa la información entre las partes. Los convenios que regulan estos flujos no parecen ofrecer la requerida seguridad a las partes, y deben elaborarse caso a caso. Un reflejo directo de esta situación es la dificultad que encuentra el INE para recibir información nominada de parte del SII. El traspaso de información entre entidades públicas debiera ir acompañado de certeza jurídica respecto al respeto a las leyes de secreto estadístico y tributario y ser claramente normado. Si no se soluciona esta situación, la coordinación y acción articulada del sector público se ve afectada en este campo. Por ello, se propone establecer en una norma con rango legal, el instrumento mediante el cual los organismos públicos puedan compartir información entre ellos, incluyendo sanciones en caso de no hacerlo.

En segundo lugar, es evidente la necesidad de disponer de una unidad que centralice y procese información para guiar el diseño y la mejora continua de las políticas e instrumentos de desarrollo productivo. Esa unidad debiera estar localizada en el Ministerio de Economía, el cual debiera tener la facultad para poder solicitar a otras reparticiones públicas la información (incluyendo los cruces necesarios) que requiera para desarrollar su labor. A la vez, esta unidad debiera publicar periódicamente informes con los análisis que desarrolle. Hacia delante, debiera avanzarse en la constitución de un Sistema Estadístico Nacional que sea efectivamente operativo (hoy existe de manera más bien nominal). Pilares de dicho sistema para el caso de la información relevante para el desarrollo productivo debieran ser, al menos, el INE, el SII, el Banco Central y el Servicio Nacional de Aduanas. La experiencia del Reino Unido apunta a que estructurar un sistema coordinado exige establecer una autoridad superior a todos los organismos. Sin embargo, ello tiene sentido para el conjunto de las estadísticas nacionales, no sólo para las atinentes al desarrollo productivo, lo cual supera los límites de este trabajo.

Finalmente, en el ámbito legal, se consideran necesarias tres perfeccionamientos adicionales de tipo transversal:

- Unificar, en un mismo cuerpo normativo, las normas relacionadas con el acceso a bases de datos que obren en poder de organismos públicos, pues hoy están diseminadas en la legislación, produciendo que sea complejo que los ciudadanos internalicen cómo funciona el sistema de acceso a la información pública.
- Solucionar las contradicciones existentes entre la Ley de Transparencia y la Ley de Protección de Datos Personales. Principalmente las referidas al consentimiento del tercero para efectos de que se le pueda entregar al solicitante información que le atinge.
- Modificar al órgano encargado de recibir las bases de datos informadas por los órganos de la administración, según lo establecido en el artículo 22 de la Ley sobre Protección de Datos Personales, pasando de ser el Registro Civil a ser el Consejo para la Transparencia, por acercarse esta tarea más a su misión que a la del Registro Civil. Asimismo, establecer mayores facilidades para acceder a los datos personales contenidos en los órganos de la administración del Estado, y establecer un registro que consigne la historia del tratamiento que se le otorgan a los datos personales, con la finalidad de que el titular o el órgano correspondiente, puedan fiscalizar de manera más efectiva el uso que se les dan.

3. Plan de Acción

Con el fin de avanzar en el manejo integrado de la información pública y el acceso a ella, aplicado en particular al sector de desarrollo productivo en Chile, en esta sección se presenta un plan de acción para la implementación de las recomendaciones expuestas en la sección precedente. Para ello se identifican acciones de corto, mediano y largo plazo para cada recomendación, organizadas en cinco ámbitos: Transparencia y rendición de cuentas; Evaluación de las políticas; Orientación de las políticas; Información para orientar decisiones empresariales; y ordenamiento institucional.

1 Recomendaciones para mejorar la transparencia y rendición de cuentas				
	Recomendación	Corto Plazo (menos de 1 año)	Mediano Plazo (2-3 años)	Largo Plazo (más de 3 años)
a	Perfeccionar y fomentar mayor uso de la Ley de Transparencia	Aumentar difusión de los instrumentos y mecanismos existentes para acceder a la información pública. Publicar listado de bases de datos que maneja cada servicio público para que los ciudadanos. Mejorar accesos a la información vía las páginas web institucionales de los servicios públicos.	Enviar proyecto de ley para fortalecer la Ley de Transparencia, incluyendo: (1) Explicitar que el formato en el cual debe ser entregada la información a los solicitantes debe facilitar su uso práctico. (2) Mandatar que la información entregada a un determinado solicitante quede a disposición del público en las páginas web institucionales, para evitar asimetrías de información temporales.	Aprobar los cambios legales y monitorear su implementación.
b	Generar protocolo de acceso a las bases de datos de los organismos públicos	Generar un instructivo presidencial que estandarice los criterios de acceso a las bases de datos de los servicios públicos, considerando los procedimientos que deben seguir las personas naturales y jurídicas del sector privado, así como otros organismos del propio sector público.	Implementar plan piloto de Salas Seguras en alguna de las instituciones que manejan información relevante para las políticas de desarrollo productivo (prioritariamente Corfo, INE y SII). Establecer normativas que regulen el acceso a datos sensibles de las bases de datos, incluyendo requisitos y responsabilidades de los investigadores.	Establecimiento de salas seguras con personal calificado para apoyar el uso de estos recursos por parte de los ciudadanos, en los principales servicios públicos que manejan bases de datos.
c	Reforzar el rango legal los precedentes establecidos en los dictámenes del Consejo para la Transparencia		Incluir estas materias en proyecto de ley para fortalecer la Ley de Transparencia.	Aprobar los cambios legales y monitorear su implementación.

2 Recomendaciones sobre información para la evaluación de las políticas				
Recomendación		Corto Plazo (menos de 1 año)	Mediano Plazo (2-3 años)	Largo Plazo (más de 3 años)
a	Acompañar el diseño y rediseño de los instrumentos y programas de desarrollo productivo con propuestas para la medición de sus resultados e impacto	Reforzar los instrumentos de evaluación vigentes diseñados por la DIPRES. Realizar un estudio sobre el diseño de instrumentos de evaluación para las políticas de fomento productivo, orientado a generar pautas para que los nuevos programas, y aquellos que se rediseñen, levanten la información necesaria para su evaluación desde el principio.	Generar un instructivo presidencial que establezca que los programas de fomento productivo deben generar la información necesaria para su evaluación, considerando financiar este requerimiento. Incorporar en los reglamentos operativos de los programas de fomento productivo, la obligación de los participantes de entregar información relevante para la evaluación del programa, incluyendo hacerlo cuales por un período prolongado de tiempo una vez finalizada su participación, para efectos de seguimiento.	Implementar nuevos instructivos y reglamentos.
b	Uniformar el levantamiento de datos básicos de beneficiarios de programas de fomento productivo (definiciones de tamaño, sector de actividad y antigüedad)	Generar un instructivo del Ministerio de Economía que uniforme de variables de identificación de los beneficiarios de los servicios públicos que realizan fomento productivo.	Implementación del nuevo instructivo.	
c	Perfeccionar el Registro de Empresas del INE	Firmar un convenio entre el SII y el INE para compartir información relacionada con personas jurídicas/empresas, para fortalecer la cooperación entre ambos servicios.	Implementación del nuevo convenio. Uso del Registro de Empresas como herramienta del Estado para la evaluación de las políticas de fomento productivo.	
d	Perfeccionar el sistema de auto clasificación de giro de las empresas.	Modificar el sistema de auto reporte al momento de iniciar actividades en el SII para evitar errores de registro.	Implementación del nuevo sistema.	

3 Recomendaciones sobre información para orientar políticas públicas				
Recomendación		Corto Plazo (menos de 1 año)	Mediano Plazo (2-3 años)	Largo Plazo (más de 3 años)
a	Crear una Oficina de inteligencia sobre políticas de desarrollo productivo.	Realizar catastro sobre los sistemas informáticos utilizados actualmente en los distintos servicios del Estado que generan información relevante para las políticas de fomento productivo. Elaborar propuesta para compatibilizar la información estadística de los distintos servicios públicos (no necesariamente que utilicen el mismo sistema operativo, pero sí que puedan interactuar entre sí de manera fluida). Diseñar la institucionalidad de la Oficina de inteligencia sobre políticas de desarrollo productivo, la que se recomienda se instale en el Ministerio de Economía.	Implementar la propuesta de soporte digital que permita la interacción de las bases de datos de los distintos servicios públicos que generan información relevante para las políticas de fomento productivo. Instalar la nueva Oficina de inteligencia sobre políticas de desarrollo productivo. Esta Oficina debe contar con las atribuciones que le permitan acceder a la información relevante de otras agencias estatales, así como con personal y presupuesto adecuados para su funcionamiento.	Oficina de inteligencia sobre políticas de desarrollo productivo en funcionamiento, generando informes periódicos con los análisis que desarrolle. Realizar evaluación del funcionamiento de la Oficina.

4	Recomendaciones sobre información para orientar decisiones empresariales			
	Recomendación	Corto Plazo (menos de 1 año)	Mediano Plazo (2-3 años)	Largo Plazo (más de 3 años)
a	Generar un sitio que reúna y presente de manera amigable el conjunto de bases de datos generadas por los distintos servicios públicos	Generar un índice, accesible vía web, con la descripción de la información existente en los servicios públicos relacionada con el fomento productivo, que pueda ser factible de ser entregada al público. Esto requiere en primer lugar realizar un catastro de la información que será incluida en el índice. Este índice debe ser administrado por el Ministerio de Economía (desde la nueva Oficina de inteligencia sobre políticas de desarrollo productivo que se propone en el punto 3.a)	Implementar la página web con el índice de información disponible. Avanzar en la estandarización de la información contenida en el índice y en homogeneizar su soporte digital, para que sea orientado a facilitar su utilización por parte de los solicitantes.	Actualización periódica del índice y de la información disponible en él.
b	Generar un sistema geo-referenciado de información para orientar decisiones de emprendimiento	Realizar un catastro de los esfuerzos de geo-referenciación de información que actualmente están realizando distintas reparticiones públicas. A partir de este catastro, generar plan para implementar un sistema integrado de información geo-referenciada. Realizar estudio de buenas prácticas internacionales en materia de sistemas de información geo-referenciada para orientar decisiones de emprendimiento.	Avanzar en la estandarización de la información estadística (propuestas 1.b – 2.b – 2.c – 3.a – 4.a) y en la normalización de las unidades de referencia geográficas. Unificar la información sobre normas y regulaciones, particularmente de planos reguladores, para incorporarla también al sistema. Implementación de sistema piloto de información geo-referenciada para orientar decisiones de emprendimiento.	Funcionamiento en régimen del sistema piloto de información geo-referenciada para orientar decisiones de emprendimiento.

5 Recomendaciones sobre ordenamiento institucional respecto de la gestión de bases de datos				
	Recomendación	Corto Plazo (menos de 1 año)	Mediano Plazo (2-3 años)	Largo Plazo (más de 3 años)
a	Perfeccionar los mecanismos mediante los cuales se comparte información entre servicios y/o dependencias del Estado (actualmente convenios ad hoc)	Generar un grupo de trabajo que cuente con representantes de los principales servicios públicos que actualmente tienen convenios de cooperación en materia de compartir bases de datos. El mandato de este grupo será identificar las fortalezas y debilidades del actual sistema de convenios bilaterales para v compartir información, y consistentemente proponer un nuevo mecanismo más uniforme que fomente la cooperación entre instituciones.	Realizar propuesta legislativa y/o administrativa (según resulte del análisis del grupo de trabajo) que regule y uniforme la cooperación bilateral entre servicios públicos relacionada con el uso de sus bases de datos.	Implementación de la propuesta.
b	Avanzar hacia el establecimiento de un Sistema Estadístico Nacional operativo	Generar un diagnóstico respecto del sistema estadístico nacional (ampliando el diagnóstico realizado en el presente estudio sobre la información en el ámbito del desarrollo productivo). Plantear propuestas de perfeccionamiento para contar con un Sistema Estadístico Nacional operativo. Plantear indicaciones al proyecto de ley que modifica el INE (actualmente en discusión en el Congreso) aprovechándolo como instancia para realizar otras modificaciones legales.	Considerar la instalación de la Oficina de inteligencia sobre políticas de desarrollo productivo (propuesta 3.a) como experiencia piloto para la construcción y operación de un Sistema Estadístico Nacional.	Aprobar los cambios legales y monitorear su implementación.
c	Otras modificaciones legales*	Realizar estas modificaciones legales en el contexto del proyecto de ley para fortalecer la Ley de Transparencia (propuesta 1)		Aprobar los cambios legales y monitorear su implementación.

* Incluye: unificar, en un mismo cuerpo normativo, las normas relacionadas con el acceso a bases de datos que obren en poder de organismos públicos; solucionar las contradicciones existentes entre la Ley de Transparencia y la Ley de Protección de Datos Personales; y modificar al órgano encargado de recibir las bases de datos informadas por los órganos de la administración.

REFERENCIAS

- Administrative Data Liaison Service, disponible en: www.adls.ac.uk/ons/inter-departmental-business-register/?detail
- Arenas, A. y H. Berner (2010): “Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central”, Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.
- Benavente, J.M. y J. Price (2009): “Apoyo público a la innovación empresarial: de FONTEC a nuestros días”. En *Desarrollo productivo en Chile: La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*, Editado por O. Muñoz Gomá. Santiago, Chile: CORFO, FLACSO-Chile, Catalonia.
- CNIC (2007): Estrategia Nacional de Innovación y Competitividad, Volumen 2. Consejo Nacional de Innovación y Competitividad, Santiago de Chile.
- Crespi, G., A. Maffioli, P. Monhen y G. Vásquez (2011): “Evaluating the impact of science, technology and innovation programs: a methodological toolkit”, Impact evaluation guidelines. Technical Notes, IDB TN 333. Washington, D.C.
- Departamento de Economía de la Universidad de Chile (1997): “Impacto del instrumento PROFO en la pequeña y mediana empresa”, mimeo CORFO, Santiago de Chile.
- Desai, T. (2011). “ONS Virtual Microdata Laboratory: Strategic Recommendations 2011-2015”. London School of Economics and Political Science.
- Evans, P. & Welpton, Richard (2009). “Business Structure Database: The Inter-Departmental Business Register (IDBR) for Research”. Economic & Labour Markets Review Vol 3, N°6.
- Fernández-Arias, E. (2010): “Phantom or Phoenix? Industrial Policies in Latin America Today.” En *The Age of Productivity. Transforming economies from the bottom up*. BID, Washington, DC.
- Haltiwanger, J., R. Jarmin y J. Miranda, J. (2010): “Who Creates Jobs? Small vs. Large vs. Young”, NBER Working Paper No 16.300.
- Hausmann, R. y D. Rodrick (2006): “Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament”. Documento presentado al Blue Sky Seminar, Center for International Development. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Krueger, A. (1974): “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, The American Economic Review Vol. 64, No. 3.
- Lopez, A. (2005): Global Competitiveness Report 2004/2005. World Economic Forum. Ginebra.
- Melo, A. y A. Rodríguez-Clare (2006): “Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and The Caribbean” Working Paper, BID.
- Office for National Statistics – Disponible en: www.ons.gov.uk/

- Pardo, T., R. Gil-García y L. Luna-Reyes (2008): “Collaborative Governance and Cross-Boundary Information Sharing: Envisioning a Networked and IT-Enabled Public Administration”. Documento preparado para Minnowbrook III Conference, Lake Placid, New York.
- Rodrick, D. (2008): “Normalizing industrial policy.” Working Paper No 3. Commission on Growth and Development. Washington, DC.
- Sabel, C., E. Fernandez-Arias, R. Hausmann, A. Rodriguez-Clare y E. Stein (2012): “Exports Pioneers in Latin America”. BID y David Rockefeller Center-Universidad de Harvard, Washington DC.
- Ritchie, F. (2005). “Access to Business Microdata in the UK: Dealing with the Irreducible Risk”. UNECE/EUROSTAT Working Paper N°29.
- Technopolis (2009): Evaluating the National Innovation Strategy for Competitiveness, Informe preparado para el Consejo Nacional de Innovación y Competitividad de Chile, Santiago, 2009
- Trochim, W. (1999): *Introduction to Evaluation, Research Methods Knowledge Base*, 2nd edition. Citado en Evaluating the National Innovation Strategy for Competitiveness, Informe preparado para el Consejo Nacional de Innovación y Competitividad de Chile por Technopolis, Santiago, 2009.
- UK Data Service, disponible en:
<http://ukdataservice.ac.uk/get-data/secure-access.aspx>
- UK National Archives, disponible en:
www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/18/pdfs/ukpga_20070018_en.pdf
- UK Statistics Authority (2013). Annual Report and Accounts 2012/13. UKSA/2013/01.
- UK Statistics Authority, disponible en: www.statisticsauthority.gov.uk/

ANEXO 1

FICHAS RESUMEN DEL ANALISIS DE CASOS DE JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

Contenido de casos analizados

Caso	Página
1. Rosanna Costa con Instituto Nacional de Estadísticas	84
2. Charles Holmes con Instituto Nacional de Estadísticas	86
3. Julio Bazán con Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	89
4. Luis Caballero con Tesorería General de la República	91
5. Claudia Pezoa y Antoni Vidal con Servicio de Impuestos Internos	94
6. Manuel Flores con Municipalidad de Viña del Mar	97
7. Luis Rebolledo con Instituto de Seguridad Laboral	99
8. Pablo Trivelli con Servicio de Impuestos Internos	102
9. Morín Contreras con Ministerio de Vivienda y Urbanismo	105

1. ROSANNA COSTA con INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS 25 de Mayo de 2009 / Rol C19-09	
INFORMACIÓN SOLICITADA	▪ Resultado de encuesta de empleos del último mes y no sólo el promedio móvil. ▪ Aumento (en el mes y en 12 meses) y nivel de ocupados, en fuerza de trabajo, a nivel nacional, por edad y sexo. ▪ La evolución del empleo, asalariado, por cuenta propia, personal de servicio y empleadores y familiares no remunerados del último mes y su variación respecto al mes previo en 12 meses.
RESPUESTA DEL ÓRGANO SOLICITADO	Denegó totalmente la solicitud, por la siguiente razón: Las cifras mensuales carecerían de representatividad y calidad estadística adecuada, debido a que la información que comprende un solo mes está basada en una proporción del tamaño total de la muestra que permite asegurar estándares de calidad estadística de las cifras oficiales estimadas con base en trimestres móviles.
ARGUMENTOS DEL RECURSO DE AMPARO	La justificación esgrimida por el INE no se vincularía a ninguna de las causales de secreto o reserva que contempla la Ley N° 20.285 sino que, por el contrario, se funda únicamente en apreciaciones técnicas que son discutibles en su mérito. Agregó que la existencia de un margen de error o el hecho de que las cifras mensuales carezcan de representatividad no es un argumento suficiente para denegar el acceso.
DESCARGO DEL ÓRGANO AL AMPARO	La divulgación de la información afecta: ▪ El interés nacional (Art. 21 N° 4 de la Ley de Transparencia), en cuanto la información solicitada no sería oficial ya que no ha sido objeto de procesamiento según las metodologías del servicio, y por tanto, una información así presentada podría dañar el mercado, y afectar la estabilidad financiera, económica y monetaria del país. ▪ El debido cumplimiento de las funciones del órgano (Art. 21 N° 1 de la Ley de Transparencia) que, entre otras, consiste en entregar estadísticas oficiales (Art. 2° Ley N° 17.374) y no entregar indicadores “ad-hoc” no representativos.
DECISIÓN CONSEJO	Acoge el recurso de amparo, teniendo en consideración lo siguiente: ▪ La información existe. ▪ La información fue elaborada con presupuesto público, lo que la convierte, prima facie, en información pública. ▪ No debe confundirse la potestad de generar estadísticas oficiales, con la reserva de los datos que le sirven de sustento. ▪ La información no oficial no es, per se, secreta. Respecto de la afectación del interés nacional, el Consejo señala que la publicación de la información de desempleo y su forma de medirlo, conlleva un beneficio público mayor que el daño que se puede causar con su divulgación. Respecto de la afectación del cumplimiento de sus deberes, el Consejo señala que esto no fue acreditado por el órgano reclamado.
JURISPRUDENCIA QUE SE DESPRENDE DEL CASO	La información elaborada con presupuesto público es, por regla general, pública. La obligación de entregar información pública no tiene relación con las funciones que la ley le otorgó al órgano requerido, sino que con la información que este maneja. La calidad de oficial o no oficial, no es criterio para determinar el secreto de determinada información.

COMENTARIO:

El caso refleja un profundo desconocimiento del INE respecto del sentido y de las implicancias del derecho al acceso a la información pública. Esto, por dos razones:

- El INE confunde la información que está obligado a entregar con la información que como servicio debe emitir. Una con otra no tienen relación alguna. La obligación de entregar es respecto de toda información que obre en poder de los órganos de la administración (Art. 5° inciso segundo de la ley de transparencia).
- El INE incorpora como criterio, en circunstancia que la legislación no lo establece, que la calidad de oficial o no de determinada información es determinante para acceder a su divulgación.

2. CHARLES HOLMES con INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS
23 de mayo de 2013 / C1021-13, C1022-13, C1194-13,

INFORMACIÓN SOLICITADA	Microdatos y/o ciertas variables estadísticas asociadas al levantamiento censal relacionado con el Censo de Población y Vivienda correspondiente al año 2013, llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas.
RESPUESTA DEL ÓRGANO	Denegó la solicitud, por las siguientes razones: ▪ La divulgación de la información configuraría la causal de distracción del órgano del debido cumplimiento de sus funciones (Art. 21 N° 1 Ley de Transparencia), ya que se estaría entregando información previa a la adopción de decisiones, ya que la información levantada por el Censo está sujeta a una auditoría técnica y por tanto bajo revisión, lo que implicaría que la información no goza de la estabilidad, oficialidad y formalidad para ser considerado como un acto o resolución del Estado, sino hasta la conclusión del periodo de auditoría técnica. ▪ La divulgación de la información podría afectar el interés nacional (Art. 21 N° 4 Ley de Transparencia) en razón de que los resultados previos a la auditoría podrían diferir de los resultados definitivos tras la auditoría interna, generando graves consecuencias en el cumplimiento de las funciones propias de los organismos que utilizan estos datos como insumo.
ARGUMENTOS DEL RECURSO DE AMPARO	▪ En términos generales, el amparo señala que la transparencia del proceso de auditoría exige que la ciudadanía pueda evaluar la consistencia y confiabilidad de la información registrada por el proceso censal.
DESCARGOS DEL ÓRGANO AL AMPARO	▪ Se configura la causal de reserva por afectación del interés nacional, ya que la información proveniente de los Censos de Población y Vivienda podría ser utilizada por los organismos, en circunstancias en que podría ser revisada en el futuro, lo que podría generar un problema mayor a las políticas públicas diseñadas, así como a las medidas que se tomen.
DECISIÓN CPLT	Acoge los amparos (total y parcialmente), en consideración de lo siguiente: Se desestima la configuración de la causal N° 1 letra b) del artículo 21 de la Ley de Transparencia, en razón de lo siguiente: ▪ El Censo de Población y Vivienda se subdivide en varias etapas, cada una compuesta por un número de actividades programadas, con productos propios y en concordancia con los objetivos del proyecto. ▪ El proceso censal 2012 ya se encuentra concluido en lo que refiere a sus etapas de recopilación, acopio y levantamiento de la información censal, faltando la validación de los datos mediante la base de datos definitiva. ▪ La información solicitada tiene relación con una etapa ya culminada del proceso censal, cual es, la de levantamiento y posterior registro de la información recopilada sobre población y vivienda en una base de datos preliminar. ▪ El cuestionamiento al proceso censal 2012, y a su base preliminar, constituye un hecho público y notorio que la autoridad no puede ignorar, de manera que no se advierte de qué forma el revelar tales antecedentes podría implicar precisiones que perjudiquen la adopción de la mejor decisión. Por el contrario, la publicidad de la base preliminar permitiría enriquecer el debate público, con la consiguiente capacidad para incentivar la adopción de la mejor decisión, beneficiando por esa vía el interés general. En definitiva, el beneficio público de conocer dicha información es evidentemente mayor que el daño que se pueda causar su revelación.

- Cita otra decisión (C19-09) en la que señala que “*aunque la forma de procesar y presentar los datos entregados puede dar pie a interpretaciones inexactas será el debate público y académico quien deberá hacerse cargo de este tema, si es que aflora*”.

Se desestima la configuración de la causal N° 4 del artículo 21, en razón de lo siguiente:

- El Consejo no desconoce que la utilización de la información solicitada como equivalente a datos oficiales de población y vivienda puede generar ciertos entorpecimientos en el país. Sin embargo, el riesgo no se configura únicamente por la sola divulgación de la base de datos solicitada, sino que podría materializarse por una eventual utilización de los datos solicitados por parte de las autoridades públicas para la toma de decisiones sin atender a sus actuales carencias y limitaciones, esto es, sin advertir los errores o imperfecciones que presenta la información estadística en cuestión.
- Existe un prevalente interés público en divulgar la información solicitada, por razones de control social respecto de la ejecución del proceso censal.

Además, señala que respecto de la información estadística sobre hogares allegados o niveles de hacinamiento, el INE señaló que no posee la información requerida, pero que sí posee datos en sus bases de los cuales se podría desprender esa información, aplicando los cruces respectivos y las metodologías pertinentes. En este sentido, el Consejo ha declarado que el INE debe entregar esa información, basándose para ello en la decisión C97-09, que establece que se encuentran amparados por el artículo 17 de la ley de transparencias, aquellas solicitudes que implican elaborar documentos o respuestas, en tanto la información que allí se vuelque obre en poder de la administración del Estado y no suponga un costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto institucional.

JURISPRUDENCIA QUE SE DESPRENDE DEL CASO

En esta decisión el Consejo, cita la jurisprudencia que señalamos a continuación:

- La jurisprudencia de este Consejo ha establecido con claridad los presupuestos que deben concurrir para configurar la causal del artículo 21 N° 1, letra b), de la Ley de Transparencia:
 - a) Que lo solicitado esté constituido por antecedentes o deliberaciones previas que la autoridad respectiva tenga en cuenta para adoptar una determinada decisión, medida o política. Este requisito supone a su vez, dos requisitos: i) Que el proceso deliberativo sea realmente tal, es decir, que se trate de un proceso que se encuentra pendiente de decisión por parte de la autoridad que invoca la causal en examen; ii) Que exista certidumbre en la adopción de la resolución, medida o política dentro de un plazo prudencial.
 - b) Que la publicidad, conocimiento o divulgación de los antecedentes o deliberaciones previas vayan en desmedro del debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.

En el mismo sentido, la jurisprudencia ha realizado algunas precisiones interpretativas, como las siguientes: en el caso de procesos decisionales que comprenden etapas sucesivas, la eventual configuración del privilegio deliberativo como motivo de reserva exige aplicar una suerte de separación del proceso, según las etapas que éste comprende. Esto significa que la calificación de cierta información como antecedente o deliberación previa, protegida por dicho privilegio, no debe tener lugar sin más por el sólo hecho de que no haya concluido en su integridad el proceso decisional en que incide tal información, sino que se precisa atender específicamente a la circunstancia de haber sido ésta ya debidamente ponderada o no en la fase respectiva, de lo cual dependerá, a su vez, que pueda o no presumirse una incidencia significativa de la misma en la adopción de la decisión final o de la respectiva medida o política. Esto significa, la eventual publicidad de los antecedentes asociados a etapas del proceso ya concluidas, aun cuando existan otras posteriores

pendientes, y de cuya ejecución dependa la culminación del proceso en su totalidad.

COMENTARIO:

El caso tiene la particularidad de que invoca una línea jurisprudencial del Consejo muy desarrollada, que permite establecer cuando se configura la causal que impide divulgar información sobre antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política y, particularmente, cuando se trata de información que corresponde a procesos decisionales.

Del mismo modo, cabe advertir la invocación, nuevamente, del criterio del beneficio público. Y en el mismo sentido, señala que incluso por sobre las interpretaciones inexactas que se puede dar respecto de determinada información, prevalece la posibilidad de que exista un debate público y académico sobre dicha información. En la misma línea, la decisión cita la importancia de la publicidad para efectos del control social.

Otro aspecto relevante, es que el Consejo ordenó al INE a elaborar información, en circunstancias que, en general, se entiende que el derecho de acceso a la información pública no implica elaborar informes inéditos, sino que más bien la entrega de la información solicitada en la manera en que se posea.

3. JULIO BAZÁN con CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA⁶³

25 de abril de 2011 / Rol C512-11

INFORMACIÓN SOLICITADA	- Individualización de las comunidades indígenas (cuáles y cuántas) que han recibido tierras complementarias a las adquiridas por aplicación del D.L. N° 2.568 de 1979, el nombre de sus comuneros y sus etnias (N° 6 letra b). - Información sobre tierras entregadas a comunidades indígenas desde 1994 a la fecha, especificando: cantidad de hectáreas, nombre de las comunidades, de los comuneros beneficiados y si se han constituido propiedades individuales por estas acciones y que se le informe si CONADI decidió promover la propiedad colectiva de las tierras entregadas a los indígenas, y si solo se entregan tierras en régimen de propiedad colectiva (N° 7 letras a y b). - Documentación relativa al otorgamiento de la personalidad jurídica N° 1.821 (N° 13).
RESPUESTA DEL ÓRGANO	Denegó la solicitud, por las siguientes razones: - Respecto de solicitud N° 6, la CONADI informó al reclamante que todas las comunidades inscritas provenían de títulos de merced. Posteriormente, entregó la base de datos de los títulos de merced que actualmente poseen las comunidades con personalidad jurídica, de conformidad a la Ley N° 19.253, el cual se encuentra actualizado al año 2005. - Respecto de la solicitud N° 13, la CONADI habría remitido las resoluciones relativas a su constitución y disolución de la personalidad jurídica. Sin embargo, en su respuesta hizo presente que se trata de información que consta en 3 tomos, por lo que debe concurrir personalmente a revisarla.
ARGUMENTO DEL RECURSO DE AMPARO	Respecto de la solicitud N° 6, el solicitante considero que la información entregada es insuficiente y respecto del N° 13, presentó el amparo por falta de respuesta.
DESCARGOS DEL ÓRGANO AL AMPARO	En atención a la magnitud de la solicitud, el Consejo trató la respuesta del órgano y los descargos al amparo, de forma conjunta. En razón de esto, hay que remitirse a lo señalado en la respuesta del órgano.
DECISIÓN CONSEJO	Respecto del N° 6, el Consejo establece que la información debe estimarse pública, en razón de que los beneficiarios se encuentran inscritos en el registro público de tierras indígenas, que el artículo 15 de la ley 19.253 ordenó abrir y mantener a la CONADI, cuyo objeto es “<i>mantener un catastro actualizado de consulta permanente, tanto para los beneficiarios indígenas como para personas naturales externas y este propio servicio, lo cual permite dimensionar el territorio indígena para asumir la ejecución de programas y proyectos, además de focalizar recursos de inversión pública y subsidios hacia la población indígena a lo largo del país</i>”. Dado que los beneficiarios se encuentran inscritos en un registro cuyo carácter público ha sido expresamente reconocido por el legislador, debe concluirse que éste autorizó el tratamiento o comunicación de dichos datos personales sensibles a terceros, dándose con ello cumplimiento a la exigencia de autorización legal a que se refiere el citado artículo 10 de la ley N° 19.628. Respecto del N° 13, la CONADI sólo remitió parte de la documentación requerida, señalando que el resto constaría en 3 tomos que

⁶³ Este caso contiene 18 solicitudes de información, de las cuales analizaremos aquellas que constituyen un aporte para efectos del capítulo.

	deben ser consultados en sus oficinas. Sin embargo, el organismo no fundamentó la medida en que la entrega de la información importaría un costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto institucional, ni tampoco formuló una vía alternativa para que el solicitante acceda a la reproducción de la información sin limitar su uso ni determinó los costos directos de reproducción de la misma. Por lo que el Consejo requiere al Servicio para que haga entrega de la información solicitada, previa determinación de los costos directos de reproducción de la información solicitada.
JURISPRUDENCIA QUE SE DESPRENDE DEL CASO	Se debe entender que existe una autorización al tratamiento o comunicación de datos personales sensibles a terceros, cuando el legislador ha dispuesto que los beneficiarios deban ser inscritos en un registro público. La falta de justificación adecuada respecto del costo excesivo que podría generar la entrega de determinada información, puede generar que se obligue al órgano a entregar la información, previa determinación de los costos directos de reproducción de la información.

4. LUIS CABALLERO con TESORERÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
30 de marzo de 2011 / Rol C403-11

INFORMACIÓN SOLICITADA	En planilla Excel, un listado de todas y cada una de las ejecuciones fiscales iniciadas durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2010 y enero de 2011, por la Tesorería Provincial de Las Condes , excluidas las ejecuciones por impuesto territorial, con indicación de los datos de rol de la causa, comuna, nombre y razón social del deudor, RUT del deudor, domicilio del deudor, formularios con su número de folio contenido en la nómina, monto neto adeudado por folio y unidad encargada de dar curso progresivo a los autos. En caso de que alguno de los campos indicados no pueda ser entregado por existir un impedimento legal, deberá dejarse en blanco, en cumplimiento del principio de divisibilidad consagrado en la letra e) del artículo 11 de la Ley de Transparencia.
RESPUESTA DEL ÓRGANO	Se acoge parcialmente la solicitud, entregándose únicamente la información relativa a rol de la causa, comuna y unidad encargada de dar curso progresivo a los autos, por las siguientes razones: ▪ La información requerida debe ser desglosada en virtud del principio de divisibilidad en aquella que puede ser conocida (rol de la causa, comuna y unidad encargada de dar curso progresivo a los autos) e información que debe denegarse en virtud de causa legal (nombre o razón social del deudor, RUT, domicilio del mismo, formularios con su número de folio contenidos en la nómina, monto neto adeudado por folio), teniendo como argumento el artículo 17 y 20 de la ley sobre protección de datos personales, que impide divulgar las deudas tributarias que afectan a las personas naturales. ▪ La divulgación de la información vulneraría el N° 4 del artículo 19 de la Constitución, esto es, el respeto y protección a la vida privada y a la honra de las personas y su familia, configurándose la causal N° 2 del artículo 21 de la ley 20.285.
ARGUMENTO RECURSO DE AMPARO	▪ Los tributos son cargas públicas cuyo producto está destinado a satisfacer necesidades colectivas, de modo que estaríamos ante una “res pública”, por lo que se trata de acceder a información acerca del cumplimiento de los deberes públicos de cualquier miembro de la colectividad social, así como de conocer cuan diligentes son los órganos públicos encargados de hacer cumplir dichos deberes. ▪ No se ha preguntado por antecedentes comerciales, financieros o económicos, sino que por información contenida en títulos ejecutivos en cuya virtud se da inicio a la cobranza de impuestos. ▪ No se puede determinar que existiría una vulneración a la honra de las personas jurídicas, en razón de que no puede experimentar la aflicción moral que sufre el individuo humano cuando se afecta dicho valor jurídico y porque la protección de rango legal al buen nombre de un sujeto ficticio es un expediente de técnica jurídica para darle protección ante ataques antijurídicos que le impidan o entorpezcan la consecución de sus fines lícitos. ▪ Es un error establecer que se afecta el derecho a la honra de las personas naturales por tener acceso a la información pública relativa al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, pues la formación de la honra en relación a una persona, requiere que la comunidad esté informada acerca de sus méritos y deméritos, de modo que debe garantizarse el acceso a la información que se refiera a una persona determinada o determinable. ▪ No se afectan derechos económicos ni comerciales, ya que con el conocimiento de la información solicitada no se limita la libertad de la persona para realizar cualquier actividad económica, ni afecta la igualdad de trato que el Estado y sus organismos deben prodigar a los agentes económicos. ▪ La información solicitada exhibe por su propia naturaleza un evidente interés público y que en el acceso a la misma se fortalece el

	control social acerca de la diligencia de los órganos públicos. ▪ No procede negar el acceso a la información requerida, en virtud de lo dispuesto en la Ley sobre Protección de Datos Personales, en cuanto ésta es recopilada por Tesorería en el marco de cumplimiento de sus deberes públicos y es tratada para fines de interés general, de modo que de acuerdo al artículo 5° de la ley de transparencia, tal información es pública, respecto de la cual no concurren las excepciones previstas en la ley, así como tampoco se requiere el consentimiento de su titular ya que es información que consta en fuentes accesible al público. ▪ La información que fue entregada, se entregó en un formato distinto al solicitado, por lo tanto, debe tenerse por no entregada. ▪ Existe jurisprudencia (A265-09) que establece el carácter público de la información sobre deudores morosos.
DESCARGOS DEL ÓRGANO AL AMPARO	▪ Repite los argumentos con que denegó la solicitud. ▪ No obstante el carácter público que alega el peticionario, no se puede colegir de esta afirmación que toda información de carácter tributario sea de libre acceso público, considerando lo señalado en relación a la ley de protección de datos. ▪ Los títulos ejecutivos que sirven de antecedente a las ejecuciones, aun si están revestidos de veracidad y son ejecutables por la justicia, no contienen en todos los casos datos ciertos en cuanto a las deudas y a la calidad de deudor de la persona respectiva, pues tales circunstancias pueden estar siendo controvertidas ante el tribunal competente. ▪ Considera que el derecho a la honra de las personas jurídicas si existe y sería afectada, ya que la divulgación de la información podría diezmar infundadamente el acceso al crédito de las mismas y la confianza y seguridad de la clientela. ▪ A mayor abundamiento, existirían en el congreso dos proyectos de ley que quieren ampliar la protección de los datos personales de las personas jurídicas. ▪ Las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema han acogido diversos recursos de protección destinados a impedir la divulgación de las deudas tributarias de los contribuyentes. ▪ La resolución A265-09 declaró reservada o secreta por mandato legal, toda la información referida a contribuyentes contenida en el sistema de cuenta única tributaria, que incluye datos y antecedentes contenidos en este requerimiento.
DECISIÓN CONSEJO	Acoge parcialmente el amparo, por las siguientes razones: ▪ La información que obra en poder de la Tesorería General de la República ha sido elaborada con presupuesto público, de modo que debe presumirse pública. ▪ Las deudas tributarias son reflejo de cargas públicas, cuyo cumplimiento tiene un evidente interés público que justifica la publicidad. ▪ Se reexamina el criterio adoptado en la decisión A265-09, respecto de que las deudas tributarias no están afectas a lo dispuesto en el artículo 17. ▪ Si bien el art. 17 de la ley sobre protección de datos personales proscribe con carácter general la comunicación de deudas a terceros, lo permite si constan de manera indubitada, deudas cuyo fundamento y exigibilidad es claro, carácter que tienen las deudas contraídas con Tesorería, en particular, las deudas que constan en listas de los deudores en mora, firmadas por el Tesorero comunal y que adquieren el carácter de indubitada cuando transcurre el plazo para oponer excepciones o, habiéndose deducido, fueren rechazadas.

	▪ El correcto funcionamiento de los mercados requiere la mayor disponibilidad de información posible acerca del nivel de cumplimiento de las obligaciones comerciales de quienes participan en él. El ocultamiento del historial de cumplimiento de las obligaciones tributarias, afecta negativamente el interés público y particularmente a quienes pagan sus obligaciones. Este interés público debe prevalecer sobre la pretensión de reserva. ▪ El CPLT estima que el domicilio de las personas naturales debe protegerse, pues su publicidad resulta desproporcionada a la finalidad que se persigue con el conocimiento público de los deudores y deudas tributarias.
JURISPRUDENCIA QUE SE DESPRENDE DEL CASO	La información elaborada con presupuesto público, debe presumirse pública. La existencia de un interés público puede justificar la divulgación de determinada información. Establece, contrario a la jurisprudencia preexistente, que las deudas tributarias si estarán afectas a lo establecido en el artículo 17 de la ley sobre protección de datos personales, esto es, que cuando consten de manera indubitada y cuando su fundamento y exigibilidad sea claro, podrán ser comunicadas a terceros. El domicilio de las personas naturales debe protegerse si su publicidad es desproporcionado en relación a su finalidad.
COMENTARIO:	En este caso se destaca el rol de los intereses públicos en el acceso a la información, en razón de que el Consejo argumenta del siguiente modo: ▪ Si la información ha sido elaborada con presupuesto público, debe presumirse pública. ▪ Si la información se refiere al cumplimiento de cargas públicas, existe un interés público por conocer dicha información. ▪ Los mercados necesitan la mayor información posible para su buen funcionamiento. Por sobre todo es destacable que es la misma ley sobre protección de datos personales la que en su artículo 17 da a entender que las deudas indubitadas cuyo fundamento y exigibilidad es claro, es información de carácter pública y en particular, el CPLT incluye en dicho tratamiento a las deudas de carácter tributario.

5. CLAUDIA PEZOA y ANTONI VIDAL con SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS

23 de Junio de 2009 / ROL A117-09

INFORMACIÓN SOLICITADA	Información respecto de todas las empresas ubicadas en la región de Antofagasta, en especial: nombre, rubro, dirección postal, persona de contacto, fono y correo.
RESPUESTA DEL ÓRGANO	Denegó la solicitud, por las siguientes razones: - La información solicitada, que tiene el carácter de genérica y se refiere a un elevado número de actos administrativos, no está disponible en la forma requerida y acceder a ella distraería a los funcionarios del cumplimiento de sus funciones. - El SII está limitado por el D.F.L. N° 7 del Ministerio de Hacienda y el Código Tributario, ninguno de los cuales establece como función del mismo proveer del teléfono y correo electrónico de las empresas. - En la página web del servicio existe información relativa a la solicitud.
ARGUMENTOS DEL RECURSO DE AMPARO	Argumentos del recurso de amparo: Explican el motivo de la solicitud, esto es, recopilar información para una tesis doctoral relacionada con la competitividad de las empresas de la Región de Antofagasta. Agregan que la información se utilizará de manera total y estrictamente de forma confidencial, ya que nunca nadie fuera del equipo de investigadores tendrá acceso a los datos facilitados por el SII. Agregan que los datos serán analizados de forma agregada, es decir, de tal forma que ninguna persona ni empresa concreta puedan ser identificadas. - Señalan que la publicidad de la información solicitada no afecta a la seguridad, salud ni a la vida privada de persona alguna, ya que se trata de empresas. Tampoco afectaría a ningún derecho comercial ni económico, ya que la información solicitada suelen publicarlas las propias empresas con fines comerciales. No se afecta el interés nacional, sino que todo lo contrario, ya que constituye un aporte en conocimiento de la realidad económica de una de sus regiones.
RESPUESTA DEL ÓRGANO AL AMPARO	- Por regla general, la información custodiada por este servicio, se encuentra en su página web. No es requisito esencial expresar la causa o motivo por la cual se desea obtener dicha información; en este sentido, la denegatoria de entregar la información por parte de este servicio no dice relación con el tiempo que se debe destinar para la satisfacción de la misma, distrayendo a los funcionarios de las funciones propias de este servicio. - La Corte Interamericana de Derechos Humano declaró que los fundamentos del derecho al acceso a la información: a) Hacer posible que las personas ejerzan el control democrático de las gestiones estatales de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento a las funciones públicas y b) promover la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. De lo anterior, se desprende que el objetivo perseguido por la ocurrente no tiene relación con los fines señalados, ya que quiere obtener de la administración un servicio gratuito o de bajo costo de recopilación, procesamiento y provisión de antecedentes para uso privado. - La negativa a entregar la nómina o listado, no va en el sentido de negar el acceso a la información propiamente tal sino que se fundamenta en el hecho que para satisfacer la solicitud de la peticionaria sería necesario designar especialmente a un funcionario para recopilar la información y procesarla para producir el listado solicitado de manera específica. Esto produciría una distracción del servicio.

	▪ Luego de citar la historia fidedigna de la ley, señala que el sentido de la Ley de transparencia es que cada uno de los ciudadanos pueda tener acceso a la información que los órganos públicos posean, con la finalidad de fortalecer la transparencia de la función pública, y no que los órganos de la Administración del Estado se transformen en proveedores de información a los particulares.
DECISIÓN CPLT	Acoge el amparo, considerando lo siguiente: ▪ El CPLT no considera que sería distractor el tiempo de 2 a 4 horas señalado por la empresa para recopilar la información relativa a las 25.000 empresas de la empresa de Antofagasta. ▪ Los argumentos del servicio relativos a que la información está en una página web particular y que, además, se podrían comprar base de datos en el mercado, no obstarían a que el servicio deba entregar información pública que obre en su poder y que le sea requerida, ya que según la ley, se entenderá entregada la información requerida cuando se comunica al solicitante la fuente, lugar y forma en que se puede acceder a información que está permanentemente a disposición del público en sitios, archivos, libros, etc., cuando estos son públicos y de la administración, lo que no sucede en este caso ya que la referencia que hace el SII es de páginas webs y servicios privados. ▪ La información que estaría en la página web del servicio, no sería útil en razón de que es meramente estadística y no contiene individualización de las empresas. ▪ Según el principio de no discriminación, los órganos de la Administración deben proporcionar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias ni de causa respecto el motivo de los requirentes. ▪ No se estaría vulnerando el secreto tributario si se da acceso a la información, ya que en ningún caso se está refiriendo a la cuantía de las rentas, pérdidas, gastos, etc., ni a otra información que señala el art. 35 del Código Tributario. ▪ La información requerida no es de aquellas que protege la ley N° 19.628 sobre datos personales, ya que se trataría de personas jurídicas y no naturales, y que en todo caso no afectaría derechos de las empresas sobre las que versa.
JURISPRUDENCIA QUE SE DESPRENDE DEL CASO	El deber de entregar la información, se configura también cuando se comunica al solicitante la fuente, lugar y forma en que se puede acceder a dicha información cuando estos están a disposición del público en sitios, archivos, libros que tengan el carácter de públicos y que sean de la administración, pero no cuando éstos sean privados. El principio de la no discriminación implica que la Administración debe proporcionar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones sin hacer distinciones arbitrarias ni de causa respecto el motivo de los requirentes.
COMENTARIO:	El caso refleja el desconocimiento que existe en la ciudadanía respecto del acceso a la información. Por una parte, el solicitante, en sus presentaciones, fundamenta el motivo por el cual está solicitando la información, como si esto pudiera generar un “mejor derecho” para acceder a la misma. No bastando con señalar sus motivos, compromete el resguardo de la información, induciendo al órgano a la vulneración del principio a la no discriminación. Por otra parte, el órgano argumentó que desde la vigencia de la ley de transparencia ha recibido 752 solicitudes, de las cuales 40 coinciden con lo requerido por estos solicitantes, lo cual produciría – según el órgano – la distracción del cumplimiento de sus funciones. El argumento del órgano, conduce a reflexionar

sobre la pro actividad que deben tener los órganos en la entrega de información, ya que si recurrentemente los ciudadanos están solicitando información de similares características, habría que suponer que existe un interés público por dicha información, y por tanto, la entrega de dicha información debiera transformarse en una obligación para el servicio.

Junto con lo anterior, se advierte, como en otros casos, que existe un abuso en la invocación del secreto tributario, el cual se refiere a la imposibilidad de divulgar la cuantía o fuente de las rentas, las pérdidas, gastos o los datos relativos a ellas que figuren en las declaraciones, pero no a cualquier aspecto relacionado con asuntos tributarios.

6. MANUEL FLORES con MUNICIPALIDAD DE VIÑA DEL MAR

6 de septiembre de 2010 / Rol C610-10

INFORMACIÓN SOLICITADA	Base de datos de todas las patentes emitidas por su municipio, incluyendo la ciudad, el nombre del contribuyente o razón social, la dirección incluyendo calle y número, y el giro comercial.
RESPUESTA DEL ÓRGANO	Denegó la solicitud, por las siguientes razones: ▪ La divulgación de la información solicitada afectaría los derechos de los contribuyentes titulares de las patentes respectivas, particularmente su vida privada y sus derechos de carácter comercial y económico. ▪ La información solicitada es privada, pues se relaciona con el ejercicio, naturaleza y giro de actividades comerciales que se realizan en la comuna y que atañen exclusivamente a los contribuyentes como titulares de las respectivas patentes.
ARGUMENTOS DEL RECURSO DE AMPARO	Argumentos del recurso de amparo: No aporta nuevos argumentos.
DESCARGOS DEL ÓRGANO AL AMPARO	▪ La información solicitada incide respecto de antecedentes que integran una base de datos sensibles de comerciantes titulares de patentes referidas a su información comercial y económica. ▪ De acuerdo al 21 N° 2 de la ley de transparencia, basta con el conocimiento de la información reservada para que con ello se afecten los bienes jurídicos protegidos por la reserva, vale decir, la vida privada o los derechos comerciales de su titular.
DECISIÓN CONSEJO	Acoge el recurso de amparo, considerando lo siguiente: ▪ La patente municipal constituye una contribución a favor de la municipalidad respectiva que grava el ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte o cualquiera otra actividad lucrativa secundaria o terciaria. No obstante, la solicitud recae sobre el documento que contiene el permiso otorgado por la municipalidad. ▪ Las patentes municipales son actos emanados de un órgano del Estado, son elaborados con presupuesto público y obran en poder del órgano reclamado, por lo tanto están sujetas a la presunción de publicidad del art. 5° de la ley de transparencia. ▪ Que no se configuraría la causal del N° 2 del artículo 21, por cuanto este exige que el órgano reclamado identifique los derechos que podrían verse afectados con la publicidad de la información requerida (hay que tener presente el inciso 2° del art. 7° del Reglamento de la Ley de Transparencia que señala “Se entenderá por tales aquellos que el ordenamiento jurídico atribuye a las personas, en título de derecho y no de simple interés”) y la forma como ello podría ocurrir. ▪ Tampoco se aprecia como la publicidad de la información solicitada podría afectar los derechos comerciales o económicos de los titulares de las patentes con la sola divulgación del hecho de habérseles otorgado; en cambio, si se observa que hay un beneficio de control social en aspectos de interés público relacionados con las patentes municipales. ▪ No se puede establecer que se afectarían los derechos de las personas jurídicas en cuanto la información solicitada ya ha sido publicada en los procedimientos de constitución de las mismas. ▪ La información del interés del reclamante no ha sido recolectada de fuentes accesibles al público, pues este Consejo entiende que se trata de antecedentes proporcionados por el contribuyente al solicitar el otorgamiento de la patente municipal respectiva para este sólo efecto, razón por la cual tampoco puede entenderse que ha consentido en su publicidad y, por otra parte, no

existe una norma legal que establezca su carácter público en términos generales, sin perjuicio de la existencia de disposiciones normativas que ordenan ciertas medidas de publicidad para casos particulares.

- **Los datos de las personas naturales contribuyentes de patentes municipales** revisten relevancia en los siguientes aspectos:
 - a) **El cumplimiento de los requisitos necesarios para el ejercicio de la actividad que se autoriza por medio de la patente:** la divulgación de las patentes municipales permite verificar si las actividades autorizadas han cumplido o cumplen con los requisitos legales que precisamente habilitan o permiten continuar con su ejercicio, cuestión que está directamente relacionada con la publicidad de los datos relativos a los contribuyentes.
 - b) **Los ingresos que se perciben por concepto de patentes municipales.**
- **La reserva de los datos personales que interesan al reclamante podría ceder en beneficio de su publicidad, por el manifiesto interés público que revisten.**
- Existe una patente que contiene el RUT del contribuyente y la información relativa al capital considerado para calcular su monto. **El consejo estima que el RUT de una persona natural constituye un dato personal cuya publicidad no es relevante para el ejercicio del control social que envuelve la divulgación de la patente, motivo por el que debe mantenerse en reserva.** En relación al capital considerado para calcular el monto de la patente y el monto mismo de la patente, el CPLT se ha pronunciado a favor de su entrega.

JURISPRUDENCIA

Los actos emanados de un órgano público, elaborados con presupuesto público y que obren en poder de la administración, gozan de presunción de publicidad.
Para configurar el N° 2 del artículo 21 de la ley de transparencia, el órgano debe señalar cuáles son los derechos de las personas que se están afectando, y se excluye, cualquier simple interés que exista.
La información que ya es pública, permanece en tal carácter.
El RUT de una persona natural constituye un dato personal cuya publicidad no es relevante para el ejercicio del control social que envuelve la divulgación de la patente, motivo por el cual debe mantenerse en reserva.

COMENTARIO:

En primer término, llama la atención que en este y otros casos, el CPLT impone una carga al órgano consistente en que la justificación de la denegación debe ser específica y causal, es decir, se debe referir en términos precisos respecto de la solicitud presentada y los efectos que podría tener su divulgación. En segundo término, se destaca que la determinación de la existencia de un interés público superior a la reserva o secreto invocable, se basó en un análisis específico de cómo se configuraría tal interés, señalando la importancia que tiene para la sociedad los datos de las personas naturales contribuyentes de las patentes municipales.

7. LUIS REBOLLEDO con INSTITUTO DE SEGURIDAD LABORAL**23 de mayo de 2013 / Rol C719-13**

INFORMACIÓN SOLICITADA	Información correspondiente a los años 2010, 2011 y 2012 relacionada con las bases de datos sobre atenciones médicas que entrega el ISL, a través de los servicios de salud y los prestadores médicos en convenio, a los trabajadores, por concepto de accidentes del trabajo, accidentes de trayecto o enfermedades profesionales. Se excluye la individualización de los trabajadores involucrados, requiriendo que los datos le sean entregados de forma anónima.
RESPUESTA DEL ÓRGANO	Denegó la solicitud, por las siguientes razones: La información solicitada es de carácter sensible, al referirse a estados de salud físicos o psíquicos de los trabajadores involucrados, razón por la cual deben ser protegidos conforme a la ley N° 19.628. Los datos mantienen este carácter, aun cuando se omita el nombre de sus titulares, ya que se refieren a estados de salud físicos o psíquicos de los trabajadores y que, además, con ellos podría llegar a identificarse a los titulares.
ARGUMENTOS AMPARO	Argumentos del recurso de amparo: Sólo se señaló que el ISL denegó la información solicitada.
DESCARGOS DEL ÓRGANO AL AMPARO	▪ Los antecedentes sobre denuncias por accidentes del trabajo, accidentes de trayecto sobre enfermedades profesionales, tienen datos sensibles a los trabajadores, por lo que deben estimarse reservados conforme al artículo 10 de la Ley 19.628, que establece que los datos sensibles sólo pueden ser objeto de tratamiento cuando una ley lo autorice o medie consentimiento del titular, configurándose de esta forma la causal N° 2 del artículo 21. ▪ Aunque la información podría entregarse innominada, la conjugación de lo requerido produce un efecto de especificación que distorsiona el secreto estadístico, ya que los resultados llegan a quedar integrados por un número tan reducido de individuos que son identificables. ▪ Lo solicitado no se incluye dentro de actos y resoluciones adoptadas por el servicio ni a sus fundamentos o documentos les pudiera haber servido de sustento o complemento directo o esencial, así como tampoco se refiere a procedimientos ni se trata de información elaborada con presupuesto público. Se solicita la elaboración de un informe, lo que queda fuera del ámbito de la ley de transparencia. ▪ En caso de accederse a la petición, los funcionarios se verían distraídos en sus funciones, por la magnitud de la información que hay que revisar. ▪ Señala que el Sistema de Información de Apoyo a las Prestaciones (SIAP) reporta a la Superintendencia de Seguridad Social, al cual le corresponde el análisis y presentación de las variables más relevantes sobre accidentes del trabajo e informaciones profesionales. La información solicitada se podría obtener concurriendo a dicho organismo.
DECISIÓN CONSEJO	Medida para mejor resolver: visita técnica con el objeto de examinar los registros materiales e informáticos que mantiene el ISL. Pudieron ver el funcionamiento del SIAP y su administración. Se rechaza el recurso de amparo, considerando lo siguiente:

- En la decisión C97-09 se concluyó que **se encuentran amparados por la ley de transparencia las solicitudes que implican elaborar documentos o respuestas, en tanto la información obre en poder de la institución y no suponga un costo excesivo o no previsto en el presupuesto institucional.**
- En la decisión C80-09 se estableció que **las labores de tratamiento y/o procesamiento de ciertos flujos de información que efectúe el órgano solicitado, realizando las búsquedas respectivas en soportes, registros o bases de datos para sistematizar sus resultados e informar lo que se le pide, no supone necesariamente elaborar información.**
- Respecto de que la información solicitada contiene datos sensibles y que, aun cuando se entreguen innominadas, sería fácil identificar a los trabajadores, **el Consejo señala que no desconoce que el hecho de divulgar información específica o antecedentes de contexto asociados a datos estadísticos pueda significar acotar el universo de los potenciales titulares de los datos personales, pero que dicha circunstancia no supone la identificabilidad del titular. La obtención de un resultado como el señalado debe estar condicionada a que se revelen circunstancias que inequívocamente y por sí solas conduzcan a identificar a estos titulares. Una interpretación distinta produciría una protección absoluta del dato estadístico.** Por lo anterior, se desestima dicha alegación.
- Criterio uniforme del Consejo para determinar la afectación a los bienes jurídicos protegidos por las causales de reserva, en la especie el debido cumplimiento de las funciones del ISL por distracción indebida, es que **la publicidad de la información requerida debe dañarlos negativamente en alguna magnitud y con alguna especificidad que habrá de ser determinada en concreto, de modo que no cabe presumir tal afectación, sino que deberá ser acreditada por los órganos administrativos en cuanto podrán ocurrir y , además, deberá existir proporcionalidad entre los daños que la publicidad provoca al bien jurídico protegido por la causal de secreto de que se trate y el perjuicio que el secreto causa al libre acceso a la información y al principio de publicidad.**
- **Que la revisión de la información implicaría el examen de 61.622 archivos que contienen 21 variables a revisar, para posteriormente consolidar los resultados desagregadamente en otro formato,** lo que implicaría al ISL desplegar un trabajo significativo que con alta probabilidad se traduciría en reasignación de funciones, utilización especial de infraestructura y particularmente, la destinación especial de uno o más funcionarios, lo que configuraría una distracción indebida en los términos del art. 21 N° 1 letra c). Por esta razón, se rechaza el amparo.
- De todas formas, el Consejo sugiere al ISL que modernice su forma de administrar las bases de datos sobre denuncias individuales por accidentes del trabajo o enfermedades profesionales.

JURISPRUDENCIA QUE SE DESPRENDE DEL CASO

La reserva de determinada información por contener datos sensibles de determinadas personas, se configura cuando se revela información que de forma inequívoca y por sí sola conduzca a identificar al titular de esos datos, y no cuando exista una posibilidad de acotar el universo de los potenciales titulares de dichos datos. Para configurar la causal de reserva por la distracción del debido cumplimiento de las funciones de un órgano, se requiere que la publicidad de la información requerida debe dañarlos

negativamente en alguna magnitud y con alguna especificidad que habrá de ser determinada en concreto, de modo que no cabe presumir tal afectación, sino que deberá ser acreditada por los órganos administrativos en cuanto podrán ocurrir.

COMENTARIO:

Es destacable de esta decisión, que el Consejo asume que la capacidad potencial de identificar al titular de determinados datos personales no es suficiente para configurar el secreto de la información por contener datos sensibles, sino que se arriesga a señalar que dicha información debe ser suficiente por sí misma para identificar de manera inequívoca al titular de los datos. Por otra parte, a pesar de que el Consejo señala que es carga del órgano acreditar la magnitud de los daños que puede provocar la entrega de determinada información en el debido cumplimiento de las funciones del mismo, es el mismo quien asume dicha tarea. Repite, como en otras decisiones, que el daño debe ser determinado en concreto.

8. PABLO TRIVELLI con SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS
11 de Diciembre de 2009 / Rol C575 – 09

INFORMACIÓN SOLICITADA	Copia digital de los antecedentes de los últimos 10 años de los siguientes campos del formulario 2890: nombre de la comuna, código de la comuna, rol de avalúo asignado, número y año de certificado de asignación de roles, calle o nombre del predio, número, departamento, local, box o bodega; población, villa o lugar; fecha de escritura; código de naturaleza de escritura; monto de enajenación en pesos; monto de enajenación en UF; fojas, número, año, fecha de inscripción.
RESPUESTA DEL ÓRGANO	▪ La información sobre enajenación o inscripción de inmuebles corresponde a los Conservadores de Bienes Raíces y no al SII. ▪ No pueden entregar dicha información conforme al secreto tributario dispuesto en el art. 35 del Código Tributario. ▪ El SII, en virtud del artículo 76 del Código Tributario, estaría impedido de proporcionar la información solicitada, ya que por mandato legal no puede revelar el contenido de los formularios 2890 que recibe, porque constituyen una declaración obligatoria para los Notarios y Conservadores de Bienes Raíces, y son susceptibles de revelar la renta de cada contribuyente, información resguardada por el art. 35 del Código señalado. ▪ alguna de la información solicitada se encuentra a disposición del público en www.sii.cl. ▪ El SII no cuenta con la información organizada de la manera en que se solicita, por lo que sería necesario elaborar un informe en dichos términos, lo que distraería indebidamente sus funciones. ▪ El requerimiento es muy genérico y dirigido a un número muy elevado de actos administrativos.
RECURSO DE AMPARO	Argumentos del recurso de amparo: ▪ Si bien es cierto que es el Conservador quien origina esta información, el SII la solicita, exigiendo rigurosidad total en su entrega. ▪ Además, en los Conservadores la información está dispersa por todo el territorio, lo que hace difícil su recopilación. ▪ Los campos solicitados no incluyen antecedentes acerca de los contribuyentes que realizan la transacción de bienes raíces, por lo que al entregarla el SII no estaría infringiendo el art. 35 del Código Tributario. ▪ Hay antecedentes que permiten inferir que el SII cuenta con una base de datos digital con todos los antecedentes de todos los campos que contiene el formulario 2890, por lo que no sería necesario construir un informe Ad – Hoc. ▪ No debería ser mucho trabajo seleccionar los campos requeridos.
DESCARGOS DEL ÓRGANO AL AMPARO	▪ Se declara incompetente para entregar la información, en conformidad a lo establecido en el artículo 13 de la ley de transparencia. ▪ Insiste en que hay algunos antecedentes que ya están a disposición de todo público. ▪ Señala que determinada información, como la adquisición de los inmuebles, los montos de las operaciones y la naturaleza de dichos actos, están protegidas por el art. 35 del C. Tributario, ya que dichos antecedentes son entregados al SII a través de declaraciones obligatorias para los contribuyentes, como lo son la presentación de los formularios 2890. ▪ La información de los bienes raíces a nivel nacional está organizada en un sistema de almacenamiento de datos de archivos indexados y secuenciales, administrado a través de un sistema de lenguaje computacional COBOL, el que sólo es posible leer con programas diseñados especialmente para ello. Por tanto, para entregar la información habría que crear un programa nuevo para compilarla y descifrarla. Esto, junto con una serie de incompatibilidades técnicas, haría imposible contener una copia digital de los antecedentes. ▪ Estiman que para entregar la información, se haría necesario destinar al menos 6 funcionarios (100% de dotación del área de

Procesos de Negocios de la Subdirección de Avaluaciones del SII), más el apoyo de 2 personas de la subdirección informática.	
DECISIÓN CONSEJO	Visita técnica: los funcionarios señalaron que la información está contenida en una base de datos histórica, que son llenados de forma manual por sus usuarios o voluntaria en línea, alberga 4.000.000 de registros. Concluye que es posible entregar la base de datos con todos los campos del formulario 2890 en el actual formato, no obstante que se presenta un problema al filtrar la información, por cuanto al estar almacenada como un conjunto secuencial y variable de datos, es necesario construir un programa que interprete este registro y lo seleccione. Esto distraería a los funcionarios de sus funciones. Acoge el amparo, considerando lo siguiente: ▪ La información obra en poder del servicio. ▪ Los campos solicitados del formulario 2890 no hacen referencia a un contribuyente en particular, por lo que no sería información protegida por el secreto tributario. Además, la solicitud no es genérica. ▪ Se le solicitó al SII que calculara el tiempo que exigiría elaborar un programa para entregar la información requerida, lo que el servicio declinó en realizar remitiéndose a la información ya entregada. ▪ El informático del Consejo señala que para construir dicho programa la demora sería de 21 horas persona. ▪ Que en virtud del reglamento de la ley de transparencia, que establece que el requerimiento distrae indebidamente a los funcionarios cuando deben utilizar un tiempo excesivo de trabajo y cuando deben alejarse de sus funciones habituales. ▪ Que para lo anterior, debe considerarse la relación entre las horas de trabajo que conlleva entregar la información y el plazo que se tiene para lo mismo. ▪ Se concluye que una inversión de 3 a 6 días hábiles para entregar la información no implica la distracción indebida de los funcionarios del SII, ya que se pueden distribuir las tareas. Lo contrario, supondría entender que la información solicitada pese a su naturaleza pública, sería permanentemente reservada. ▪ Tratándose de información pública, los organismos deben velar por su accesibilidad en aras de los principios de libertad de información, apertura y facilitación consagrados en el art. 11 letras b, c y f de la ley de transparencia. Ello supone que deben desarrollar sistemas de almacenamiento de la información utilizada que sean compatibles con tales principios y ajustar a los mismos los actualmente en uso. Desarrollar el programa aludido es una tarea que debe realizarse solo una vez, quedando disponible para futuras solicitudes.
JURISPRUDENCIA QUE SE DESPRENDE DEL CASO	Para determinar si se está distraiendo a un órgano del debido cumplimiento de sus funciones, debe considerarse la relación entre las horas de trabajo que conlleva entregar la información y el plazo que se tiene para lo mismo. Los principios consagrados en el artículo 11 letras b, c y f de la Ley de Transparencia, consistentes en libertad de información, apertura y facilitación, suponen que los órganos deben desarrollar sistemas de almacenamiento de la información que sean compatibles con dichos principios.
COMENTARIO: Esta decisión tiene la relevancia de que establece que la obligación de entregar información no es pura y simple, sino que conlleva otro tipo de obligaciones	

relacionadas con los principios establecidos en la ley de transparencia, que pueden derivar, por ejemplo, en obligar a los órganos de la administración a crear programas que permitan extraer la información requerida.

Es interesante, también, la ponderación que se debe efectuar entre las horas que requerirá cumplir con la obligación de entregar la información y el plazo que se tiene para ello.

9. MORÍN CONTRERAS con MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

8 de marzo de 2011 / Rol C315 - 11

INFORMACIÓN SOLICITADA	En formato Excel, la siguiente información relativa a la comuna de Malloa: a) Listado actualizado de damnificados ingresados al sistema informático Rukan: nombre, RUT, dirección y daño vigente al 31 de enero de 2011; b) Listado de personas ingresadas al Rukan y que no serían postulantes hábiles, con el mismo detalle anterior; c) Listado de subsidios asignados a la comuna por el terremoto, identificando el número de resolución y mes de la asignación, detallando nombre y RUT del beneficiario; y d) Nómina de beneficiarios de tarjeta banco de materiales.
RESPUESTA DEL ÓRGANO	El MINVU señaló que no le es posible hacer entrega de la información solicitada en las letras a) y b), en razón de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de Transparencia y en lo dispuesto en la Ley N° 19.628. Respecto de la información solicitada en la letra c) y d), a éstas se puede acceder a través del sitio electrónico del MINVU.
ARGUMENTOS DEL RECURSO DE AMPARO	El solicitante argumentó que se le denegó parcialmente la solicitud y que la información que supuestamente fue entregada, no se encuentra en el formato solicitado.
DESCARGOS DEL ÓRGANO AL AMPARO	▪ En cuanto a la letra a), el MINVU señaló que Rukan es su base de datos por excelencia y que está conformada por toda la información necesaria para la postulación, evaluación y asignación de los subsidios que otorga, y los datos que lo conforman son aportados principalmente por los propios interesados y para ese sólo efecto. ▪ La información que dicho registro contiene es el nombre, RUT, dirección, número de personas que conforma el grupo familiar, sexo y la especificación del daño sufrido, siendo obligatoria para que las familias puedan participar en alguno de los llamados a postulación del Plan Reconstrucción implementado por el MINVU. De acuerdo a la ley sobre protección de datos personales solo una ley o el consentimiento de los titulares, podrían facultar al Servicio al tratamiento de estos datos y estos sólo deben utilizarse en los fines para los cuales fueron recolectados. ▪ Además, se aplicaría el artículo 7° de la Ley 19.628 (se deben resguardar los datos personales cuando han sido recolectado de fuentes no accesibles al público). Agrega que la doctrina comparada ha señalado que los registros de acceso público son aquellos conformados por datos públicos desde su origen, es decir, aquellos que han sido obtenidos para ser publicados. Solo alguna información respecto de los subsidios entregados por el Ministerio deben ser publicados. ▪ Señala que suscribieron un convenio con el Ministerio de Planificación para utilizar datos de la Ficha de Protección Social y los factores que permiten obtener el Puntaje de Carencia Habitacional de los postulantes a subsidios, requisito fundamental para postular a sus subsidios. Dicho convenio obliga al Ministerio a utilizar los datos exclusivamente para los fines propios de su función pública, obligándose a resguardar y mantener su confidencialidad. ▪ En relación a la solicitud de la letra b), señala que quienes ingresan al registro son quienes están habilitados para ser postulantes, razón por la cual, no existe un listado de personas ingresadas y que no serían postulantes hábiles. ▪ Señala que la información entregada se hizo en el orden que establece la Ley de Transparencia, esto es, señalando en primer

término, donde se puede acceder a ella. Por lo que no se podría exigir que se entregue en un formato específico en circunstancias en que la información ya es de acceso a todo público.

DECISIÓN CPLT Rechaza el amparo, considerando lo siguiente:

- En principio, se aplicaría la regla del secreto contemplada en el artículo 7° de la Ley N° 19.628, que exige a quienes trabajen en el tratamiento de datos personales que están **obligados a guardar secreto sobre los mismos, cuando provengan o hayan sido recolectados de fuentes no accesibles al público.**
- Señala que **la ley N° 19.628 tiene un carácter especial en materia de tratamiento de datos personales, como lo reconoce la ley de transparencia en la letra m) de su artículo 33** y que la historia de la ley sobre protección de datos personales, es clara en reconocer que el régimen de protección de datos tiene por objeto proteger “el derecho a la autodeterminación informativa”.
- **No toda información sobre datos personales es per se secreta. El Consejo ha utilizado un test de daños y de interés público:** “Ambos, que pueden ser complementarios, consisten en realizar un balance entre el interés de retener la información y el interés de divulgarla para determinar si el beneficio público resultante de conocer la información solicitada es mayor que el daño que podría causar su revelación. El primero se centra en ponderar **si la divulgación puede generar un daño presente, probable y específico a los intereses o valores protegidos de mayor entidad que los beneficios obtenidos:** el segundo, en ponderar **si el interés público a obtener con la entrega de la información justifica su divulgación y vence, con ello, la reserva**” (C193-10).
- **El Consejo no verifica un interés público preponderante en la divulgación de la información requerida,** que permita justificar que la regla del secreto del art. 7° de la ley 19.628 ceda ante interés general de la divulgación de la información, toda vez que con posterioridad a la evaluación de los antecedentes de cada damnificados, estos pueden ser definidos como asignatarios de algún beneficio estatal pendiente de entrega.
- El consejo cita su oficio N° 2.544 mediante el cual **establece cuando los órganos de la Administración pueden tratar los datos personales sin el consentimiento de su titular:**
 - a) Se utilizan para los **finés para los cuales fueron recolectados.**
 - b) Su **tratamiento corresponde a materias propias de la competencia del organismo.**
 - c) Se **restringe su comunicación a los datos que sean indispensables para el ejercicio de dichas competencias.**
 - d) Se cumplen las exigencias relativas a que se adopten los resguardos necesarios para cautelar los derechos de sus titulares y la transmisión guarde relación con las tareas y finalidades de los organismos participantes.
- **Existe una contradicción entre el artículo 20 de la ley de transparencia con el artículo 4° de la ley N° 19.628. El primero establece la posibilidad de una autorización tácita del titular de los datos personales para que estos sean divulgados, y el segundo establece que la autorización debe ser expresa.** El Consejo señala que resulta forzoso concluir que la primera regla cede ante la segunda, atendida su especialidad y el carácter secreto que les reconoce a dichos datos el art. 7° de la ley 19.628, no obstante que el Consejo podría revisar las circunstancias del caso concreto y resolver si en casos determinados debe prevalecer su carácter público, especialmente si se trata de datos elaborados con fondos públicos, lo que no ocurre en este caso.
- Respecto de la información sobre el listado de damnificados ingresados al sistema Rukan que no serían postulantes hábiles, es información no existente, por lo que el MINVU no la puede entregar.

	Respecto de la información que el MINVU señaló estaba disponible en su página web, ésta se encuentra a disposición del público, en forma clara y precisa, en un formato que permite su identificación y usabilidad, toda vez que permite que el reclamante la transforme fácilmente al formato que estime pertinente. Por lo que la respuesta del MINVU sería satisfactoria.
JURISPRUDENCIA	La ley N° 19.628 tiene un carácter especial en materia de tratamiento de datos personales Refrenda lo establecido en la decisión Rol N° 193-10, en cuanto que se debe realizar un balance entre el interés de retener la información y el interés de divulgarla para determinar si el beneficio público resultante de conocer la información solicitada es mayor que el daño que podría causar su revelación. El primero se centra en ponderar si la divulgación puede generar un daño presente, probable y específico a los intereses o valores protegidos de mayor entidad que los beneficios obtenidos; el segundo, en ponderar si el interés público a obtener con la entrega de la información justifica su divulgación y vence, con ello, la reserva. En la contradicción entre el artículo 20 de la ley de transparencia con el artículo 4° de la ley N° 19.628, el Consejo establece que prima esta última atendida su especialidad y el carácter secreto que les reconoce a dichos datos el art. 7° de la ley 19.628
COMENTARIO: Este caso es interesante en cuanto aborda asuntos que no son comúnmente mencionados: - Primacía de la ley sobre datos personales respecto de la ley de transparencia: clave para la aplicación de la ley, pero que en general el CPLT da por determinado. - El test de daños y de interés público que realiza el consejo para tomar sus decisiones: esto puede convertirse en jurisprudencia sólida y determinante que ayudará a los órganos a tomar decisiones adecuadas ante una solicitud de información. - La invocación al oficio 2.544 que establece cuando un órgano público podrá tratar los datos personales. - La contradicción entre el artículo 20 de la ley de transparencia y el artículo 4° de la ley sobre datos personales, que resuelve con el criterio de especialidad.	

ANEXO 2

CUESTIONARIO APLICADO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS SOBRE PRÁCTICAS EN EL MANEJO DE BASES DE DATOS

ESTUDIO SOBRE PLATAFORMA INTEGRADA DE MANEJO DE LA INFORMACIÓN PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EL CASO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN CHILE

CUESTIONARIO PARA SERVICIOS PÚBLICOS

Un aspecto clave para poder diseñar, monitorear y evaluar las políticas públicas es la disponibilidad, pertinencia y manejo integrado de la información pública. En este sentido, existe un amplio consenso respecto de que Chile se beneficiaría de tener un sistema más integrado y con mayor acceso a la información pública.

Para avanzar en esa dirección, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encargó a la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), la realización un diagnóstico sobre el manejo integrado de la información pública y el acceso a ella, aplicado en particular al sector de desarrollo productivo en Chile.

Entre otros aspectos, este diagnóstico se centrará en el tipo de información disponible, la accesibilidad y/o trabas legales o administrativas que pudieran existir, el grado de estandarización de la información, la existencia o no de coordinación entre los distintos organismos públicos a cargo de la información y la posibilidad de realizar cruces de información entre distintas bases de datos.

En el marco de este estudio, se considera la aplicación de un cuestionario estandarizado para recabar información respecto de las bases de datos disponibles en los servicios públicos relacionados con políticas públicas de desarrollo productivo en Chile.

A partir del análisis efectuado, se plantearán recomendaciones y un plan de acción para adoptar las mejores prácticas en Chile, abarcando aspectos legales, normativos, presupuestarios y de gestión, entre otros. Estas recomendaciones serán incluidas en el informe final del estudio, el que el BID pondrá a disposición del Gobierno de Chile.

Por favor, complete los siguientes datos (persona que contesta el cuestionario):

Nombre	
Cargo	
Institución	
Ministerio	
Fecha	

Por favor, para cada base de datos que maneje la institución en la cual usted se desempeña, que contenga información relativa a empresas, complete el siguiente cuestionario:

1. Nombre de la base de datos	
2. Institución responsable / mandante de la base	
3. Institución que recolecta la información	
4. Objetivo para el cual se construyó la base	
5. Usos actuales de la base	
6. Tipo de base	a. Datos administrativos. b. Encuesta con muestra representativa tipo panel c. Encuesta con muestra representativa de corte transversal d. Censo e. Otro (especificar):
7. Forma de recolección de la información en caso de encuestas	a. Presencial con encuestador b. Vía telefónica con encuestador c. Auto-reportada por internet d. Otra (especificar):
8. Periodicidad de	a. Mensual

actualización de la base	b. Trimestral f. Semestral g. Anual h. Por una sola vez i. Otra (especificar):						
9. Antigüedad de la base	a. Año inicial, en caso que exista una serie de tiempo: b. Año, en caso que se haya construido por una sola vez:						
10. Soporte técnico de la base	a. Digital (especificar programa): b. Material						
11. Unidades de registros de la base	a. Personas naturales b. Personas jurídicas (empresas) c. Otra (especificar):						
12. Cantidad de registros de la base							
13. Identificador de los registros de la base	a. RUT b. Código ad hoc c. Otro (especificar):						
14. Campos y categorías posibles de cada campo, incluidos en la base	<table border="1"> <tr> <td>Campo</td><td>(Ejemplo: tamaño de empresa por ventas)</td></tr> <tr> <td>Categorías (en caso de variables discretas)</td><td>(Ejemplo: micro, pequeña, mediana, grande)</td></tr> <tr> <td>Unidad de medida en caso de variables continuas</td><td>(Ejemplo: UF)</td></tr> </table>	Campo	(Ejemplo: tamaño de empresa por ventas)	Categorías (en caso de variables discretas)	(Ejemplo: micro, pequeña, mediana, grande)	Unidad de medida en caso de variables continuas	(Ejemplo: UF)
Campo	(Ejemplo: tamaño de empresa por ventas)						
Categorías (en caso de variables discretas)	(Ejemplo: micro, pequeña, mediana, grande)						
Unidad de medida en caso de variables continuas	(Ejemplo: UF)						

15. Cobertura geográfica de la base	a. Nacional b. Regional c. Provincial d. Municipal e. Otra (especificar):
16. Normativa específica que regula la gestión de la base de datos	a. Ley: b. Reglamento: c. Otro (especificar): d. Ninguna
17. Accesibilidad a la información	a. Base completa publicada en la web institucional. b. Base entregada sin limitaciones a quien la solicite. c. Base accesible solo en sala segura dentro la institución. d. Base entregada con restricciones a quien lo solicite (especificar restricciones): d. Base no pública, pero la institución entrega resultados agregados de la misma a quien lo solicite. e. Base no pública, ni tampoco se entregan resultados agregados de la misma. f. Otra (especificar):
18. En caso que la base sea considerada como no pública ¿cuáles son las razones para ello?	
19. ¿Han compartido la base con alguna persona o empresa privada en el último año?	a. Sí, de manera gratuita (especificar): b. Sí, mediante un cobro (especificar): c. No

ANEXO 3

TABULACIÓN DE INFORMACIÓN RECOLECTADA A TRAVÉS DEL CUESTIONARIO

En este anexo se presentan las respuestas al cuestionario de los servicios públicos incluidos en el estudio.⁶⁴ Las preguntas 1 a la 5, 9 y 12 corresponden a datos de identificación del servicio público y de la base de datos, por lo que no se presentan sus resultados agregados⁶⁵. En cuanto a la pregunta 24, referida a conocer los campos incluidos en las respectivas bases de datos, no fue completada en todos los casos, mientras que en otros se recibieron respuestas con alto nivel de detalle. Por esta razón, la información referida a esta pregunta no se incluye en este Anexo, pero está disponible en archivo Excel.

6. Tipo de base		
12 casos	a. Datos administrativos	
1 caso	b. Encuesta con muestra representativa tipo panel	
2 casos	c. Encuesta con muestra representativa de corte transversal	
0 casos	d. Censo	
11 casos	e. Otro (especificar):	
	2 casos	Transaccional
	1 caso	Base productiva de registro y control de la información de comercio exterior. (Comercio Exterior Producción – Aduanas)
	1 caso	Base modo <i>Read Only</i> , utilizada para realizar búsquedas y análisis control e investigación. (Comercio Exterior <i>Stand By</i> – Aduanas).
	1 caso	Registro en la web www.registros19862.cl (Hacienda)
	1 caso	Datos básicos personales y comerciales. (SGC – SERCOTEC)
	1 caso	Datos básicos personales y de contacto del ciudadano, consultas y respuestas.(OIRS – SERCOTEC)
	1 caso	Objetivos, actividades, indicadores, presupuesto, beneficiarios/as del proyecto (planificado y ejecutado) (SIOWEB – SERCOTEC)
	1 caso	Datos básicos personales y de contacto, servicio seleccionado y almacenamiento de documentos que respaldan el cumplimiento de requisitos. (PPS – SERCOTEC)
	1 caso	Muestra innominada de tipo panel de base administrativa (Muestra base de datos Seguro de Cesantía – S. Pensiones).
	1 caso	Otro

7. Forma de recolección de la información en caso de encuestas		
2 casos	a. Presencial con encuestador	
0 casos	b. Vía telefónica con encuestador	
4 casos	c. Auto-reportada por internet	
11 casos	d. Otra (especificar):	

⁶⁴ Las respuestas abarcan las 26 bases de datos reportadas por los 11 servicios públicos analizados en el presente estudio. Cabe señalar que en algunas preguntas el número de casos difiere de 26, por no respuesta en algunos casos y por selección múltiple en otros (debidamente identificados).

⁶⁵ Datos agregados pueden ser solicitados a los autores.

6 casos	No aplica
5 casos	Otros

8. Periodicidad de actualización de la base	
4 casos	a. Mensual
0 casos	b. Trimestral
0 casos	c. Semestral
1 caso	d. Anual
0 casos	e. Por una sola vez
21 casos	f. Otra (especificar):
9 casos	Diario
7 casos	Transaccional
2 casos	Cada dos o tres años
1 caso	bianual
2 casos	Permanente

10. Soporte técnico de la base (selección múltiple)	
24 casos	a. Digital
3 casos	b. Material
11. Unidades de registros de la base (selección múltiple)	
25 casos	a. Personas naturales
21 casos	b. Personas jurídicas
6 casos	c. Otra (especificar):
1 caso	Documentos de comercio exterior y relacionados al negocio aduanero.
3 casos	Ambas
2 casos	Organizaciones

13. Identificador de los registros de la base (selección múltiple)	
15 casos	a. RUT
10 casos	b. Código ad hoc
6 casos	c. Otro (especificar):
2 casos	Pasaporte, y otros documentos o claves compuestas. (Aduanas)
2 casos	Numero de Solicitud (INAPI)
1 caso	Ambos
1 caso	Rol de Avaluó, Rol Pertenencia Minera, Rol Cora. (TGR)

14. Cobertura geográfica de la base	
24 casos	a. Nacional
1 caso	b. Regional
0 casos	c. Provincial
0 casos	d. Municipal

1 caso	e. Otra (especificar):
1 caso	Macro zonas (S. Economía - Encuesta Micro emprendimiento)

15. Normativa específica que regula la gestión de la base de datos (selección múltiple)	
14 casos	a. Ley
1 caso	b. Reglamento
1 caso	d. Ninguna
13 casos	c. Otro (especificar):
	Toda la información relativa a la solicitud y entrega de información se encuentra publicada en http://www.educatransparencia.cl/ (Servicio Nacional de Aduanas)
2 casos	
3 casos	Convenio entre Subsecretaría de Economía – INE (Encuestas S. Economía)
5 casos	Política de Seguridad de la información
1 caso	Compendio de Normas del Sistema de Pensiones, Libro V, Título XI
1 caso	Compendio de Normas del Seguro de Cesantía, Libro V, Título IV
1 caso	Circulares de Superintendencia de Pensiones que especifican variables (última Circular N° 1846).

16. Accesibilidad a la información (selección múltiple)	
2 casos	a. Base completa publicada en la web institucional.
1 caso	b. Base entregada sin limitaciones a quien la solicite.
0 casos	c. Base accesible solo en “sala segura” dentro la institución.
4 casos	d. Base entregada con restricciones a quien lo solicite (especificar restricciones):
11 casos	e. Base no pública, pero la institución entrega resultados agregados de la misma a quien lo solicite.
2 casos	f. Base no pública, ni tampoco se entregan resultados agregados de la misma.
9 casos	g. Otra (especificar):
2 casos	Base parcial publicada en la web institucional, sin datos personales. (INAPI)
4 casos	Base no pública, pero se entregan en determinadas condiciones ciertos datos que no obstante formar parte de la base no tienen el carácter de reservados. (SII)
1 caso	Se publica en web institucional una muestra innominada con información histórica denominada Historia Previsional Administrativa de Afiliados al Sistema de Pensiones (HPA). Esta muestra no contiene información relativa al empleador o sector económico/productivo.
1 caso	Existe muestra representativa innominada disponible en sitio web de Superintendencia de Pensiones.
1 caso	Base no pública, pero la institución entrega resultados agregados de acuerdo a convenios. Adicionalmente existe una muestra representativa de los afiliados al Seguro de Cesantía, que está disponible para estudios y entrega de acuerdo a solicitudes por la Superintendencia de Pensiones.

17. En caso que la base sea considerada como no pública ¿cuáles son las razones para ello?	
4 casos	De acuerdo a lo indicado en la ley 19628 sobre "protección de datos de carácter Personal"(SERCOTEC)
2 casos	D.L. Nro.830 de 1974, Código Tributario y D.F.L. Nro.7 de 1980, Ley Orgánica del Servicio Impuestos Internos. (SII)

2 casos	D.L. Nro.830 de 1974, Código Tributario; Decreto Ley Nro.824, de 1974, sobre Impuesto a la Renta y Decreto Ley Nro.825, de 1974, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios (SII)
1 caso	Esto en cumplimiento a la política de manejo de información CORFO, Ley 19628 de protección vida privada y datos personales y Ley 20285 de acceso a información pública
1 caso	No es el objetivo del sitio entregar toda esta información, si se entregan registros solicitados. (S. Hacienda).
1 caso	Las solicitudes deben cumplir hito de publicación en el diario oficial para tener disponibilidad, conforme lo establecido en el artículo 47 de la Ley N° 19.039. (INAPI)
1 caso	Es una base que tiene como fin sólo uso interno, pues es utilizada para realizar proceso de pago. (Pago SEJ/BTM – SENCE)
1 caso	Artículo 50 de la ley N°20.255 que considera el deber de reserva y secreto absoluto respecto a la información que maneja esta Superintendencia. (S. Pensiones)
1 caso	Artículo 34 A y 34 B de la ley N°19.728 que considera el deber de reserva y secreto absoluto respecto a la información que maneja esta Superintendencia. (S. Pensiones)
1 caso	La base de datos del Seguro de Cesantía no es pública, ya que contiene información sensible sobre variables claves del mercado laboral, como por ejemplo rentas, tipo de contrato, RUT del empleador al cual se encuentra vinculado el trabajador, etc. (BD Seguro Cesantía – SP)

18. ¿Han compartido la base con alguna persona o empresa privada en el último año?		
12 casos	a. Sí, de manera gratuita (especificar):	
	3 casos	Por medio de convenio (<i>China Patent & Trademark Office</i> , KIPO, BID, entre otros)
	2 casos	Por medio de Ley de Transparencia
	2 casos	Usuarios que la descargan del sitio web
	2 casos	Se entregan datos restringidos a través de la firma de convenios, según la finalidad del mismo.
	1 caso	Es pública
	2 casos	No especifica.
0 casos	b. Sí, mediante un cobro (especificar):	
14 casos	c. No	

19. ¿Comparten actualmente la base de datos con otra institución pública?		
9 casos	a. Sí, existe un convenio (especificar):	
	2 casos	Se hace intercambio de registros o datos con otras instituciones, pero más bien orientado a documentos y no toda la base de datos (Aduanas)
	2 casos	Datos Seguro de Cesantía, Convenio MINTRAB (SENCE)
	2 casos	Registro Civil (SII)
	1 caso	SII, FONASA, Mutuales, AFC y PREVIREDA para obtener datos de pago de cotizaciones. (SENCE)
	1 caso	SII, trabajadores independientes que renuncian a cotizar (Base de Afiliados –SP)
	1 caso	Existe un convenio con SENCE para traspaso de información de forma segura entre ambas instituciones (este permite realizar cruce con sus bases administrativas y la entrega de estos cruces) (S. Trabajo)
17 casos	b. No (Se incluye caso de CORFO, donde existió un convenio con el Ministerio de Economía por el proyecto SIMFO hasta el año 2011, pero que ya no está vigente).	

20. ¿Solicitan actualmente bases de datos a otra institución pública para cruzarlas con esta?

12 casos	a. Sí, existe un convenio (especificar):	
	4 casos	Registro Civil
	2 casos	Se hace intercambio de registros o datos con otras instituciones, pero más bien orientado a documentos y no toda la base de datos.
	2 casos	Datos Seguro de Cesantía, Convenio MINTRAB
	1 caso	SII, trabajadores independientes que renuncian a cotizar.
	1 caso	Se deben consultar información con SII, FONASA, mutuales, AFC y PREVIRED para obtener datos de pago de cotizaciones.
	1 caso	Se cruzan datos a través de la firma de convenios, según la finalidad del mismo.
	1 caso	Existe un convenio con SENCE para traspaso de información de forma segura entre ambas instituciones (este permite realizar cruce con sus bases administrativas y la entrega de estos cruces).
13 casos	b. No	

21. ¿Cruzan esta base de datos con otra que maneje la misma institución?		
13 casos	a. Sí (especificar cuál):	
	2 casos	Se hace copia al a base de datos en Site Secundario que se utiliza con fines de consulta, análisis e investigación y contingencia. (Aduanas).
	2 casos	Como suministro del directorio de la Encuesta de Gasto en I+D. (S. Economía).
	1 caso	Se cruzan con BD de sistemas transaccionales de Postulación y Gestión de Proyectos. (CORFO)
	1 caso	La fuente de información de la BDC son las bases de datos de los sistemas operacionales asociadas a subsidios, créditos y coberturas. Además se extrae la información financiera desde SAP. (CORFO)
	1 caso	De manera transversal, se cruza con todas las bases de datos que registran información de postulaciones y subsidios. (SERCOTEC)
	1 caso	De manera transversal, se cruza con todas las bases de datos que puedan proveer de información de postulantes y beneficiarios (Sistema Gestión de Clientes SGC, Plataforma de postulación a programas y servicios, Plataformas de concurso), presupuesto (SAP), entre otras. (SERCOTEC)
	1 caso	Se cruza con las base de datos que provee información de clientes (Sistema Gestión de Clientes, SGC) y nutre de información a la Plataforma de monitoreo de proyectos (Sistema Gestión de Fomento, SGF). (SERCOTEC)
	3 casos	Cualquiera que maneje la institución (SP).
	1 caso	Sólo con bases de SENCE. (S. Trabajo).
13 casos	b. No	

22. ¿Otra institución pública utiliza la base de datos para cruzarla con otra base?		
1 caso	a. Sí, existe un convenio (especificar):	
	1	Subsecretaría de Previsión Social, EPS (SP).
24 casos	b. No (Se incluye caso de CORFO, donde existió un convenio con el Ministerio de Economía por el proyecto SIMFO hasta el año 2011, pero que ya no está vigente).	

23. ¿Existen procedimientos formales para solicitar la base de datos? (selección múltiple)		
10 casos	a. Sí, para personas naturales (especificar):	
	3 casos	A través del formulario web, envío automático. (S. Economía).

	2 casos	Mediante Convenio de Cooperación. (INAPI)
	3 casos	Ley de Transparencia (SENCE)
	1 caso	Formulario (Muestra BD Seguro Cesantía – SP)
	1 caso	Existe una muestra representativa de los afiliados al Seguro de Cesantía, que está disponible para estudios y entrega de acuerdo a solicitudes por la Superintendencia de Pensiones. (S. Trabajo)
9 casos	b. Sí, para empresas privadas (especificar):	
	3 casos	A través del formulario web, envío automático. (S. Economía).
	2 casos	Mediante Convenio de Cooperación. (INAPI)
	3 casos	Ley de Transparencia (SENCE)
	1 caso	Formulario (Muestra BD Seguro Cesantía – SP)
8 casos	c. Sí, para organismos públicos (especificar):	
	3 casos	A través del formulario web, envío automático. (S. Economía).
	2 casos	Mediante Convenio de Cooperación (INAPI)
	2 casos	Ley de Transparencia (SENCE)
	1 caso	Formulario (Muestra BD Seguro Cesantía – SP)
16 casos	d. No	
	2 casos	Base no pública, se entregan resultados agregados de la misma a quien lo solicite. (Aduanas)
	4 casos	No. Sin embargo, aun cuando no existe un procedimiento formal, la información que entrega SERCOTEC debe ser solicitada a través de oficios, en el marco de un convenio o a través de Transparencia.
	10 casos	Otros