



DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N.º
SANTIAGO,

318
10 de febrero del 2023

Visado Por:
/milabaca/

**DENIEGA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N.º
AH007T00010222, CONFORME A LA LEY DE TRANSPARENCIA.**

VISTO: Lo dispuesto en la Ley N.º 17.374, de 1970, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del D.F.L. N.º 313, de 1960, que aprueba la Ley Orgánica Dirección Estadística y Censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto N.º 1.062, de 1970, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, actual Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que aprueba Reglamento del Instituto Nacional de Estadísticas; en el Decreto con Fuerza de Ley N.º 1-19.653, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N.º 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en el artículo primero de la Ley N.º 20.285, que aprueba la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, en adelante la “Ley de Transparencia” y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N.º 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; en resolución exenta N.º 2.979, de 2019, del INE; en solicitud GESDOC **SDJ_DivisionJuridica_000008840003**, de 06.02.2023, de la Unidad de Transparencia INE; en lo establecido en la Resolución N.º 7, de 2019, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón; y en la demás normativa aplicable.

CONSIDERANDO:

1. Que, el artículo 10 de la Ley de Transparencia, citada en el Visto, dispone que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece dicha ley y, además, prevé que el acceso a la información comprende el derecho de acceder a la información contenida en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

2. Que, el artículo 14 de la referida Ley, dispone que el Jefe Superior del Servicio debe pronunciarse sobre la solicitud, sea entregando la información o negándose a ello, en un plazo máximo de 20 (veinte) días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud. En este contexto, el Reglamento de la Ley de Transparencia, singularizado en el Visto del presente acto administrativo, dispone que, en caso que el órgano o servicio requerido deniegue la solicitud de información solicitada en virtud de alguna de las causales de secreto o reserva previstas en la Ley, deberá hacerlo por escrito, por el medio que corresponda y de manera fundada.

3. Que, con fecha 20 de enero de 2023, a través de solicitud N.º **AH007T00010222**, don ██████████ ha presentado requerimiento de acceso a la información, solicitando lo siguiente:

“En el VIII Censo Nacional Agropecuario y Forestal Censo Agrícola, se identifican 352 UPA en la Comuna de Litueche, Provincia Cardenal Caro. ¿Es posible distinguir esta información por localidades? En especial Villa Manantiales, Pulín, El Cuzco y Matancilla. Ideal si es factible identificar por rut, referencia o localización. Observaciones: Tenemos necesidad de hacer un estudio sobre programa de desarrollo local y es deseable saber quiénes ya están instalados produciendo alguna actividad o brindando servicios del ámbito agropecuario en esa localidad.” [SIC]

4. Que, el INE es el encargado de las estadísticas y censos oficiales de la República, por tanto, debe efectuar el proceso de recopilación, elaboración técnica, análisis y publicación de las estadísticas oficiales y, entre otras atribuciones, le corresponde confeccionar un registro de las personas naturales o jurídicas que constituyen “Fuente de Información Estadística”.

5. Que, el INE, como servicio de información pública que es, entrega sus productos estadísticos de una manera única y universal, esto es, para todos los ciudadanos en un mismo

momento, el que se encuentra determinado con anterioridad a través del Plan Nacional de Recopilación Estadística del año respectivo; tratándose de ciertos productos de periodicidad mensual el INE incluso divulga su publicidad con el día y hora prefijada. Por esta razón, se podría afirmar que el Instituto tiene reglas propias y especiales en materia de publicidad de la información.

Dependiendo del diseño muestral y su representatividad, son liberados de manera activa o pasiva las bases de datos en consideración a criterios estrictamente profesionales, incluidos criterios científicos y métodos y procedimientos propios de esta ciencia, **a un nivel en que los profesionales estadísticos que han desarrollado el levantamiento estimen que se han minimizado los riesgos de vulneración del secreto estadístico que protege la identidad del informante.**

En este sentido, se debe aclarar que los pasos o eslabones del “procedimiento estadístico” sólo podrían en un sentido figurado asimilarse a un “proceso administrativo”, pero lo cierto es que las etapas sucesivas del procedimiento estadístico están constituidos por una serie de técnicas (estadísticas) y no de otra naturaleza, lo que permite afirmar que -en la práctica- esta asimilación es imposible, no es un auténtico procedimiento administrativo por tratarse más bien de una actividad material que de una actividad jurídica. Por esta razón, el producto estadístico puede estar divulgado, así como sus metodologías y pasos previos, pero eso no significa que las bases de datos en virtud de las cuales se generaron esos datos estadísticos sigan la misma suerte, por el contrario, es infranqueable. Estos datos provistos por los informantes están protegidos por una barrera llamada “Secreto Estadístico”.

6. Que, en virtud de los principios de divisibilidad y máxima difusión, los resultados del CAF 2021 son entregados de diversas formas y en distintos niveles, según las necesidades de los usuarios, estando disponibles en nuestra página web, www.ine.cl, específicamente en el Banner VIII Censo Nacional Agropecuario y Forestal¹. Los productos que se ponen a disposición del público son los siguientes:

- Resumen gráfico: principales resultados del CAF 2021 a nivel nacional y por región. Disponible en: www.censoagropecuario.cl
- Visualizador de mapas: visualización de la información a nivel comunal y regional de las variables que sean de interés para el usuario.
- Base de datos: corresponde a las bases de datos Actividad Silvoagropecuaria y Hogar Agrícola posterior al proceso de control de divulgación. Estos se encuentran disponibles y pueden ser descargadas directamente desde la página web del INE, <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/economia/agricultura-agroindustria-y-pesca/censos-agropecuarios>
- Metadatos: Junto con el documento metodológico del CAF 2021, disponible en https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/centso-agropecuario/metodologia/2021/documento-metodol%C3%B3gico-caf-2021.pdf?sfvrsn=157b7b33_4, se publica: 1. El cuestionario censal; 2. Manual de terreno corresponde al documento base de las capacitaciones con la descripción de las preguntas realizadas durante el operativo, los objetivos de las secciones y también señala las indicaciones, en caso de ser necesarias, que se debieron tener en cuenta durante la recolección de datos; 3. Manual de usuario de la base de datos del CAF 2021: documento con los elementos esenciales e indicaciones para el uso de las bases de datos; 4. Diccionario de variables: descripción de las variables contenidas en las bases de datos del CAF 2021.
- Cuadros estadísticos (Tabulados en Excel): serie de 21 cuadros con la información principal del CAF2021, que se indican en la página 50 del documento metodológico.

En este sentido, el VIII Censo Nacional Agropecuario y Forestal (CAF 2021) fue una operación estadística realizada en todo el territorio nacional constituyendo la fuente de información más importante y actualizada de datos estructurales del sector silvoagropecuario, para su uso por el sector público y privado para la toma de decisiones económicas bien informadas y para orientar la planificación, formulación e implementación de programas y políticas públicas sectoriales, así como para el desarrollo del marco muestral de las estadísticas intercensales.

La ejecución del operativo del CAF 2021 se realizó entre el 10 de marzo y el 10 de junio de 2021, considerando una extensión hasta el 30 de junio del mismo año para algunas regiones del país. El periodo de referencia de los datos se estructuró en función de los objetivos de las preguntas del cuestionario censal, en donde se definieron tres fechas de referencia: (1) día de referencia, el cual correspondió al primer día de recolección de datos, es decir, el 10 de marzo de 2021; (2) año agrícola de referencia, que abarcó el periodo entre el 01 de mayo de 2020 y el 30 de abril de 2021; y (3) año calendario, el cual comprendió entre el 01 de enero y 31 de diciembre de 2020.

Este censo incorporó tecnología y utilizó dos estrategias de recolección; la estrategia web, con la cual se habilitó la posibilidad de responder el cuestionario censal por internet, y la estrategia en terreno, en la cual la recolección de datos fue realizada mediante Dispositivos Móviles de Captura (DMC). El uso de cuestionarios en papel fue

¹ Ver: <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/economia/agricultura-agroindustria-y-pesca/censos-agropecuarios>

utilizado como medida de contingencia.

Ahora bien, la metodología² del CAF 2021 definió las siguientes unidades de análisis sobre las cuales se presentaron los resultados:

- Productor(a)
- UPA
- Establecimiento
- Predio agrícola

El nivel de desagregación geográfica para lo cual se presentan los resultados corresponden a Productor / UPA a nivel nacional, Establecimiento a nivel regional y predio agrícola a nivel comunal. El detalle a nivel de las secciones del cuestionario, el respectivo nivel jerárquico y desagregación geográfica a nivel de sección se indica en la tabla 1.

Tabla 1. Descripción de secciones del cuestionario censal, nivel jerárquico y geográfico

| SECCIÓN | | DESCRIPCIÓN | Jerarquía | Nivel geográfico |
|-----------------|--|---|-----------------|------------------|
| I | Gestión de la UPA | Caracterización de la UPA en cuanto al tipo de gestión, actividad económica y destino de la producción. | UPA | Nacional |
| II | Datos del productor(a) | Identificación del(la) productor(a), como también datos de ubicación y contacto. | UPA | Nacional |
| III | Servicios para la agricultura en la UPA | Uso de instrumentos para la administración de los recursos de la UPA, financiamiento, instrumentos de fomento, seguros, fuentes de información para la toma de decisiones y pertenencia a formas de organización. | UPA | Nacional |
| IV | Administraciones | Identificación del número de establecimientos que la conforman. | UPA | Nacional |
| V | Identificación del(la) Informante y Administrador(a) | Identificación y datos de contacto del(la) informante y, en caso de existir, del administrador(a) del establecimiento en cuestión. | Establecimiento | Regional |
| VI | Identificación de la UPA o establecimiento | Superficie y número de predios que conforman la UPA o establecimiento según corresponda. | Establecimiento | Regional |
| VII | Identificación de los predios y los roles que lo conforman | Conformación de la UPA, ubicación geográfica de su superficie y tipo de tenencia. | Predio (*) | Comunal |
| VIII | Uso del suelo | Distribución de la superficie física del predio, en 18 categorías que dan cuenta de la actividad agrícola y forestal. | Predio | Comunal |
| IX | Superficie sembrada/plantada por especie o variedad | Superficie en riego y/o en secano de especies o variedades establecidas/presentes durante el año agrícola en el predio. | Predio | Comunal |
| X | Ganadería y aves | Existencias de animales de cría presentes en la UPA o establecimiento el día de referencia del censo. | Establecimiento | Regional |
| XI | Prácticas de manejo y medioambiente | Identificar prácticas de conservación, mejoramiento de suelo, uso y manejo de agroquímicos, entre otros aspectos de sustentabilidad del medioambiente realizadas durante el año agrícola en la UPA o establecimiento. | Establecimiento | Regional |
| XII | Agua de riego | Identificar fuente y derechos de aprovechamiento del agua utilizada para regadío durante el año agrícola en la UPA o establecimiento. | Establecimiento | Regional |
| XIII | Activos | Uso de maquinaria e infraestructura para el desarrollo de sus actividades silvoagropecuarias. | Establecimiento | Regional |
| XIV | Trabajo | Identificar las necesidades de trabajo agrícola ya sea permanente y/o puestos de trabajo temporales. | Establecimiento | Regional |
| XV | Hogar del(la) productor(a) | Caracterización sociodemográfica a los hogares que realizaron actividades silvoagropecuarias. | UPA | Nacional |
| XVI | Ventas | Ventas totales que realizó la UPA durante el año agrícola, considerando tanto los productos agrícolas como procesados. | UPA | Nacional |
| Anexo veranadas | | Existencias ganaderas en predios de pastoreo o | UPA | Nacional |

² Mayor detalle en el Documento Metodológico VIII Censo Nacional Agropecuario y Forestal disponible en <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/economia/agricultura-agroindustria-y-pesca/censos-agropecuarios>

| | | | |
|--|------------------------------------|--|--|
| | veranadas en el día de referencia. | | |
|--|------------------------------------|--|--|

Fuente: VIII Censo Nacional Agropecuario y Forestal

(*) En esta sección se realizó la conformación de la UPA, para la entrega de los resultados, en la base de datos la sección VII se unifica con la sección VIII.

- El **productor(a)** corresponde a una persona natural o jurídica que toma las decisiones principales de gestión, es decir, sobre el uso de los recursos y ejerce control de las actividades de la UPA. Tiene, asimismo, responsabilidad técnica y económica y puede asumirlas directamente o delegar las relacionadas con la gestión del trabajo diario a un gerente administrador contratado.
- La **Unidad Productiva Agropecuaria (UPA)** corresponde a una unidad económica de producción agrícola y/o ganadera y/o forestal, bajo gestión única por un(a) productor(a), sin consideración de tenencia y/o tamaño, que comprende todo el ganado mantenido en ella y toda la tierra dedicada total o parcialmente a fines agrícolas. Por lo tanto, la UPA considera toda la superficie que el productor gestiona, sin considerar límites administrativos comunales.
- Los **establecimientos**, subconjunto de una UPA, son una unidad instrumental que permite organizar la información recolectada de las UPA que cuentan con más de una unidad administrativa y éstos pueden comprender predios colindantes o separados, siempre que -en su conjunto- se encuentren bajo una administración única y ubicada en una misma región.
- Por su parte los **predios**³ corresponden a un área de tierra colindante manejada por un(a) productor(a) agropecuario.

La conceptualización de las unidades de análisis conlleva a que la información recolectada responda a un nivel jerárquico, UPA, establecimiento y predio, los cuales determinan la desagregación geográfica de la información recolectada, ya sea a nivel nacional, regional y comunal respectivamente.

De acuerdo con la solicitud realizada y considerando la tabla 1 la UPA solo puede ser considerada a nivel nacional, esto debido a que la UPA no considera límites administrativos regionales, ni comunales, por ende, tampoco considera límites más desagregados como el distrito censal, sector, localidad o unidad censales.

Por ello, su solicitud de confeccionar una base especial de datos, como la indicada en su requerimiento, importa el ejercicio del derecho de petición, no encontrándose por tanto amparada por el derecho de acceso a la información pública, puesto que, al satisfacer su requerimiento, se exige un discernimiento previo, una interpretación o calificación e, incluso, un conocimiento especializado en el ámbito de la minería de datos, de modo que no se trata de "información pura" que deba y pueda entregarse por nuestro Servicio. En efecto, como se señaló, no es posible hacer la relación directa entre una localidad con las unidades productoras agropecuarias (UPA) del último Censo Agropecuario y Forestal.

El requerimiento del usuario exige que todo el universo de las unidades de análisis sea modificado, con otra desagregación geográfica, que no fue considerada en la metodología del Censo Agropecuario y Forestal, para el sólo efecto de constituir y presentar la información de la manera requerida, lo cual no se encuentra dentro del ejercicio de las funciones de nuestro Servicio.

En este contexto, el ejercicio de las funciones públicas entregadas al INE debe efectuarse con estricta sujeción a las normas y principios que las regulan y, por ende, cualquier acción ejecutada fuera de este ámbito vulneraría los principios de legalidad y competencia, consagrados en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, cuyo texto señala:

"Artículo 6°: Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley."

"Artículo 7°: Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

³ Un predio agrícola puede ser una parte de un rol agrícola, un rol agrícola completo, varios roles agrícolas completos o dos o más partes de roles agrícolas colindantes, manejada por un mismo productor(a). Sinónimos de predio son: terreno, fundo, parcela, hacienda, estancia, campo, entre otros

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”

En efecto, el Instituto Nacional de Estadísticas no cuenta con un departamento, subdepartamento o unidad dedicada a la confección de bases de datos por criterios aleatorios o sujetos a la voluntad de los requirentes de información, sino que, cuando las crea, lo hace previamente habilitado por la normativa legal expresa, y debe además informar tales bases de datos, tal como en la práctica lo ha hecho, al constar su publicación en nuestra página web institucional. Por otra parte, conforme al artículo N.º 5 de la Ley de Transparencia: “[...] los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que le que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece dicha ley y las previstas en otras leyes de quorum calificado. Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas”. A su vez, el artículo N.º 10 del mismo cuerpo legal, dispone que “El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquier que sea el formato o soporte en que se contenga.” Tampoco cuenta con las competencias legales para establecer o catalogar la información solicitada por el usuario en una forma distinta a aquella en que se ha presentado a público, una vez efectuado el proceso de anonimización de las mismas. En este sentido, la información, tal como ha sido requerida no existe en nuestro Servicio, toda vez que las bases de datos publicadas en nuestra página web institucional, para el VIII Censo Nacional Agropecuario y Forestal, han seguido otro proceso de determinación geográfica, conformada por la UPA, ya definidas, y no por criterios geográficos.

Por otra parte, de conformidad a lo establecido por el Tribunal Constitucional, en sentencia dictada en causa Rol N.º 8.474-202, en su considerando 27, indica: “Como se ha dicho, y ahora se reiterará, en parte alguna de dicha disposición “se obliga a la Administración a entregar información de una forma distinta de la prevista en el ordenamiento legal, debiendo realizar operaciones distintas tales como procesar, sistematizar, construir o elaborar un documento nuevo o distinto. Eso es algo que puede hacer el receptor de la información, toda vez que la ley no permite que se impongan condiciones de uso o restricciones a su empleo (artículo 19, Ley de Transparencia). Pero la obligación de la Administración se limita a publicar dichos actos o resoluciones o a “proporcionar” o “entregar” lo requerido (artículo 16, Ley de Transparencia)” (Entre otras, STC Rol N.º 2907, c. 38º; STC Rol N.º 3111, c. 34º; STC Rol N.º 4669, c. 27º)”.

Luego, dentro de las funciones establecidas por el legislador para el Instituto Nacional de Estadísticas encontramos la elaboración de los “[...]censos oficiales de la República” (artículo N.º 1 Ley N.º 17.374), “efectuar el proceso de recopilación, elaboración técnica, análisis y publicaciones de las estadísticas oficiales” (artículo N.º 2, literal a) de la Ley INE); y “levantar los censos oficiales, en conformidad a las recomendaciones internacionales” (literal c)), entre otras; conjuntamente con la prohibición de divulgar los hechos que se refieran a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades.

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) es la **principal agencia de las Naciones Unidas que proporciona directrices para la recolección de datos de censos agropecuarios en todo el mundo**. Estos lineamientos son entregados a través del Programa del Censo Agropecuario Mundial (CAM), el cual nace bajo el alero del Instituto Internacional Agrícola (IIA) en 1930, para luego ser promovidos por FAO a partir de 1950. Hasta la fecha se han desarrollado diez versiones del CAM. **El CAF 2021 toma como soporte técnico y operativo el Programa Mundial del Censo Agropecuario 2020 (CAM 2020)**, que se basa en las experiencias extraídas de los procesos censales realizados en los países miembros, sumado al contexto actual y futuro, considerando las nuevas necesidades de datos de los usuarios y la diversificación de estos. Este programa otorga directrices sobre conceptos, definiciones, clasificaciones y al mismo tiempo promueve la disponibilidad de los datos estructurales del sector silvoagropecuario comparables a escala internacional (FAO, 2016). Además, **indica que en cuanto a los datos que, por lo general, son recogidos en un censo agropecuario, se considera el tamaño de la Unidad Productiva Agropecuaria (UPA)**, la tenencia y el uso de la tierra, el área agrícola, área regada y nivel de tecnificación, las existencias ganaderas, mano de obra, entre otros parámetros relevantes para el sector silvoagropecuario.

Al CAF 2021 se le incorporaron modificaciones conceptuales y metodológicas respecto a la versión de 2007, que responden a las necesidades de información surgidas con los cambios que ha experimentado el sector en los últimos 14 años, atendiendo también a temáticas entregadas en los lineamientos de la CAM 2020. En consecuencia, el CAF 2021 presenta un cambio conceptual en su unidad de análisis, respecto del CAF de 2007.

| Unidad Productiva Agropecuaria (UPA) - 2021 | Explotación agropecuaria - 2007 |
|--|---|
| <p><i>“Es una unidad económica de producción agrícola y/o ganadera y/o forestal, bajo gestión única por un(a) productor(a), sin consideración de tenencia y/o tamaño, que comprende todo el ganado mantenido en ella y toda la tierra dedicada total o parcialmente a fines agrícolas. La UPA puede comprender un predio o varios predios colindantes o separados. La UPA abarca todo el territorio nacional.</i></p> <p><i>Para este censo son también unidades de análisis los predios agrícolas y los establecimientos que conforman la UPA.”</i></p> | <p><i>“Es todo terreno con actividad agrícola, ganadera y/o forestal explotada por un productor, sin consideración de tenencia o tamaño. La explotación puede comprender parte de un predio, así como uno o varios predios colindantes o separados, ubicados en una misma comuna y siempre que en conjunto formen la misma unidad técnica.”</i></p> |

Fuente: VIII Censo Nacional Agropecuario y Forestal

La modificación en la definición significó un cambio en la conformación de la unidad de análisis al momento de la recolección de datos. **En 2021, lo que define a la UPA es la gestión única bajo la persona productora, independientemente de la ubicación de sus predios, ya sea en distintas comunas o regiones**, mientras tanto, la Explotación Agropecuaria en el censo 2007 se definió dentro de los límites comunales, es decir, se contabilizó en cada comuna donde se desarrolló la actividad silvoagropecuaria aun cuando la gestión haya estado bajo la misma UPA.

De lo anterior resulta que el número de explotaciones agropecuarias sea mayor que las UPA, porque divide la unidad productiva según su ubicación espacial en función de la comuna. A diferencia de la explotación agropecuaria, la UPA puede estar conformada por establecimientos, que, si bien presentan límites regionales, son una unidad instrumental que permite organizar la información recolectada de las UPA que cuentan con más de una unidad administrativa.⁴

En conclusión, actualmente, la elaboración de una nueva base de datos, que contenga desagregaciones distintas a las publicadas por nuestro Servicio, implica una afectación al debido cumplimiento de las funciones del Instituto Nacional de Estadísticas, en los términos definidos por el artículo N.º 21 numeral 1 de la Ley N.º 20.285, toda vez que aquello conlleva un nuevo procesamiento y control de divulgación de toda la información recopilada, a efectos de proteger los datos personales y comerciales entregados por los informantes del Censo Agropecuario y Forestal, para lo cual habría no sólo que modificar la metodología definida en este proceso censal (unidades de análisis), sino que, asimismo, incurrir en la elaboración de nuevos procesos de anonimización de los datos, que den cumplimiento al secreto estadístico definido en el artículo 29 de la Ley N.º 17.374.

Luego, en relación a la solicitud de información por la cual requiere *identificar por rut, referencia o localización* a los informantes, si bien dicha información sí existe en poder de nuestro Servicio, no es posible su entrega, considerando que esta información indica las coordenadas y el área de las UPA, lo cual significaría la identificación directa y territorial de cada uno de los productores y la información que ellos han respondido.

Como parte de las innovaciones que incorporó el CAF 2021, tomó particular relevancia la cartografía censal que formó parte del marco censal, cuya actualización se realizó previo al proceso de recolección de datos. Esta apoyó la planificación y permitió dar seguimiento a los avances de cobertura durante la recolección de datos.

A partir de la cartografía censal se categorizó la superficie del territorio nacional de manera de orientar el trabajo del personal en terreno, indicando aquellas zonas que debían ser visitadas y aquellas que no. Fueron cuatro las categorías que permitieron focalizar la recolección de datos y una mayor eficiencia del operativo, las que correspondieron a:

- Zonas urbanas (ciudades, poblados, aldeas, etc.) o suelos con un destino distinto al agrícola, agroindustrial o forestal según el SII, dentro de los que se encuentran los habitacionales, industriales, comercio, transporte y sitios eriazos, entre otros.
- Zonas sin signos de actividad⁵: Superficie que, perteneciendo a un rol de destino agrícola, agroindustrial o forestal, no presentó signos de actividad silvoagropecuaria evidentes, esta categoría se denominó descuento operativo geográfico (DOG). Lo anterior considera condominios, villas, poblaciones, casas y parcelas de agrado o que hayan presentado un cambio de uso de suelo. Por otra parte, también incluye terrenos como desierto, campos de hielo, zonas de alta montaña o lugares donde, dada la naturaleza del terreno y su extensión es muy poco probable encontrar algún informante.

⁴ Sobre el particular, ver Manual Metodológico, página 7 y 8. https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-agropecuaria/metodologia/2021/documento-metodologico-caf-2021.pdf?sfvrsn=157b7b33_4

⁵ La identificación y marcaje se realizó a través del análisis de las imágenes satelitales por profesionales con competencias en el ámbito de la cartografía y los sistemas de información geográficos (SIG).

- Superficie UPA estrategia de recolección web: Superficie bajo gestión de productores(as), cuya conformación se realizó previo al proceso de recolección de datos, en esta categoría se encuentra la superficie que pudo ser asociada al territorio.
- Superficie estrategia de recolección de terreno (DMC): Superficie perteneciente a un rol agrícola, agroindustrial o forestal que no le fue asignada alguna de las categorías anteriores, constituyéndose como la superficie cartográfica a recorrer por la estrategia de terreno, a través de la aplicación de cuestionarios en Dispositivos Móviles de Captura (DMC), dando completitud al territorio nacional. Esta categoría es la base para la construcción de la superficie de referencia.

La cartografía de los sectores censales asignados a cada persona recolectora estuvo disponible en el DMC, complementándose con la información del Listado de Referencia (LdR) asociada a su carga de trabajo. Para los perfiles de coordinación y supervisión, la cartografía censal estuvo disponible en una plataforma online, permitiendo monitorear diariamente el estado de las gestiones realizadas en terreno, siempre con fines meramente funcionales, asociados a la operatividad del censo, por lo cual, como la información geoespacial precisa las coordenadas y el área de las UPA, significaría la identificación territorial de cada uno de los productores y la información que ellos han respondido. Igualmente, la identificación directa de los informantes por medio de sus RUT, se encuentra expresamente prohibida en razón del secreto estadístico.

7. Que, por ello, acceder a lo solicitado conlleva la transgresión de las normas legales de nuestro Servicio, relativas al secreto y reserva, haciendo procedente la **Causal del numeral 5 del artículo N.º 21 de la Ley de Transparencia: reserva o secreto.**

“Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8º de la Constitución Política.”

A fin de explicar la procedencia de esta causal es preciso tener presente que, si bien la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadísticas no tiene el rango de orgánica constitucional (como lo dispone el inciso 2º del artículo 8º de la Constitución Política de la República), es la misma carta fundamental la que le otorga ese carácter, conforme más adelante se indicará. El inciso 2º del artículo 8º de la Constitución Política de la República señala: *“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 dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.”*

Por su parte, la disposición cuarta transitoria de la Constitución Política de la República prescribe que *“Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales.”*

En relación a lo precedentemente expuesto y a las normas citadas, cabe concluir que el Instituto Nacional de Estadísticas, se encuentra obligado a respetar las normas establecidas por la Ley N.º 17.374, dentro de las cuales se contempla la estricta observancia del Secreto Estadístico, consagrado en los artículos 29º y 30º de la citada Ley N.º 17.374, de 1970.

En el mismo sentido, el INE se encuentra también sujeto en su actuar a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales⁶, los cuales son aplicados en nuestro país en virtud de lo dispuesto en el artículo 5º inciso 2º de la Constitución Política de la República, que constituyen los criterios inspiradores de los códigos de buenas prácticas internacionales y por ende, revisten el carácter de normas y directrices internacionales. Concretamente, en el caso en análisis, son de principal relevancia los siguientes principios:

*“Principio 1: Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. **Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la información pública.**”*

⁶ NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social. Aplicación de los principios fundamentales de las estadísticas oficiales. Resolución aprobada por la Asamblea General el 29 de enero de 2014. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/261>

Principio 4. Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas.

Principio 6: Los datos que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, ya sea que se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos. (el destacado es nuestro)

En este contexto, el ejercicio de las funciones públicas entregadas al INE debe efectuarse con estricta sujeción a las normas y principios que las regulan y, por ende, cualquier acción ejecutada fuera de este ámbito vulneraría los principios de legalidad y competencia, consagrados en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, ya individualizados en considerandos previos.

En este mismo sentido, cumple citar lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N.º 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone: “*Artículo 2°: Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.*”

Se funda entonces la causal del numeral 5 del artículo N.º 21 de la Ley de Transparencia, en el hecho que el INE, conforme lo establece el inciso 1° del artículo N.º 29 de su Ley Orgánica N.º 17.374: “[...] *no podrán divulgar los hechos que se refieren a personas o entidades determinadas de que hayan tomado conocimiento en el desempeño de sus actividades. El estricto mantenimiento de estas reservas constituye el ‘Secreto Estadístico’*”. Su infracción por cualquier persona sujeta a esta obligación, hará incurrir en el delito previsto y penado por el artículo 247, del Código Penal, debiendo en todo caso aplicarse pena corporal (Artículo 29°). Recordar que el artículo en referencia establece un tipo penal de mera actividad de divulgación de la información, a diferencia del tipo penal descrito en el Código que exige un resultado, esto es, un perjuicio al particular cuya información ha sido revelada por el funcionario público.

Esta forma de conducirse en el ejercicio de sus funciones que configura el secreto estadístico, es diferente a otras reglas de confidencialidad o reserva que existen en el ordenamiento jurídico chileno ya que, para el caso del INE, no admite excepciones administrativas ni judiciales (como sí lo hacen otras normas v.g. reserva sobre información tributaria, reserva del Banco Central, etc.), pues justamente la oferta de secreto que se ofrece al informante es total, absoluta. Esta oferta de secreto sobre la información recabada es la que permite que el INE realice su cometido.

Lo anterior tiene una justificación muy razonable y es que la actividad del INE abarca una amplia dimensión de la vida de las personas, así como de las empresas, por ejemplo, a través de las encuestas de hogares se recaba información personal y sensible de sus integrantes, sus hábitos de consumo y orientación sexual y en el caso de las encuestas de empresas, sobre sus ingresos y gastos, entre otras materias.

El secreto permite que los informantes entreguen libremente información que de otra manera jamás revelarían. Si el Estado, a través del INE, no pudiera acceder a esa información probablemente la estadística carecería de representatividad y sus resultados no darían confianza y es justamente la confianza que el secreto ofrece, la que permite que los informantes entreguen información de calidad de todo aquello que se les consulta.

Por otro lado, la incorporación de Chile a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) aumenta aún más la necesidad de asegurar la protección de datos personales, en tanto se vuelve una exigencia de este organismo a sus países miembros, a partir del establecimiento de directrices generales sobre la privacidad de datos personales. Por ello, para realizar la indeterminación como procedimiento se revisó experiencia internacional, con el fin de tener una mirada general del panorama en torno a la protección de los datos de la población de los censos agropecuarios en otros países.

Dada la estructura jerarquizada del cuestionario (a partir de las unidades de análisis: UPA, establecimiento y predio) y el resguardo del objetivo del CAF 2021, se optó por el uso de métodos no perturbativos.

El tratamiento realizado a la base de datos en el marco del control de divulgación y sus alcances se enumeran a continuación:

- Eliminación de variables clasificadas como identificadores directos, correspondientes a variables relacionadas con: información de identificación de la UPA, productor(a) o informante como nombres, RUT, número (manzana – predio) de Rol; información de contacto como teléfono, correo electrónico y dirección.
- Recodificación global, se aplicó a 16 variables, viéndose afectadas las categorías del cuestionario, y también se aplicó a 48 comunas que contaban con una baja frecuencia de UPA. Lo anterior se traduce

en un menor detalle de información en las variables donde se aplicó este método. Las categorías resultantes de cada variable posterior a la aplicación de la recodificación global se indican en el diccionario de variables.

- Se trabajó el k-anonimato en más de un escenario, lo que en la práctica significa, utilizar más de un conjunto de variables para evaluar el riesgo en función de la situación que se esté estudiando. Dependiendo de los resultados de las distintas combinaciones de variables analizadas, las acciones que se tomaron correspondieron a: o Si los niveles de riesgo superaban los umbrales establecidos por el CAF 2021 se aplicó la supresión local, esto es, codificar la observación a “no respuesta”. o Distribución de la variable en cuestión en una o más UPA.
- La definición conceptual de la UPA significa que la información recolectada, no está condicionada a límites administrativos, lo que generó que algunas de las variables relacionadas con producción silvoagropecuaria presentaban elevados niveles de asimetría. El tratamiento consistió en la agregación de las UPA de mayor tamaño, según la evaluación en base a los niveles de desagregación geográfica. Si bien esta alternativa permitió mantener y respetar los valores agregados, según el nivel geográfico que se requiera analizar, y la estructura productiva del sector, la agrupación generó un aumento de la concentración de manera artificial. Por lo tanto, cualquier análisis posterior sobre esta materia debe considerar el tratamiento realizado.
- Dados los tres niveles de la base de datos, más la jerarquía paralela del hogar del(la) productor(a) y como resultado de las evaluaciones y pruebas realizadas, se aplicó la separación de la sección XV Hogar del(la) productor(a), lo que originó la base de datos Hogar Agrícola con la información referida a los(las) productores(as) naturales (descrita en 7.3. del Manual Metodológico), contemplando la información relacionada con la caracterización del hogar del productor(a), incluyendo variables de la sección XV del cuestionario censal y otras del ámbito productivo. Por otra parte, la base Actividad Silvoagropecuaria comprende toda la información relacionada con la caracterización de la UPA y su estructura productiva. Lo anterior, permitió separar las variables que podrían utilizarse para la identificación de una UPA de ambas bases reduciendo el riesgo y, al mismo tiempo, al no poder combinar cierta información del cuestionario, permite reducir la aplicación de la supresión local según la medición del riesgo.

Los métodos señalados anteriormente se aplican a las dos bases de datos resultantes del CAF 2021:

- Actividad Silvoagropecuaria
- Hogar Agrícola

Se debe tener en consideración que los tratamientos de los datos que se enmarcan en este proceso, generaron por una parte un aumento de la frecuencia del número de UPA para la variable que se realizó la distribución, y por otra, una disminución de la frecuencia de UPA producto de la supresión local y la agregación de UPA. De esta manera las variables que presenten 3 – anonimato o 4 – anonimato son resultado del tratamiento de los datos.

El proceso de indeterminación no fue un trabajo lineal, lo que significó un proceso iterativo, ya que los métodos señalados no son completamente independientes entre sí, por lo cual se evaluaron distintas combinaciones y secuencias en su aplicación, buscando la alternativa que generaran el menor impacto sobre la base de datos y a la vez, permitiera cumplir con el resguardo de la información en el marco del secreto estadístico.

En conclusión, la información recolectada del CAF 2021 se encuentra disponible en dos bases de datos, éstas se organizan temáticamente según la información recabada en el cuestionario censal:

1. Actividad Silvoagropecuaria, da cuenta de la estructura productiva y la distribución territorial de la actividad agrícola, forestal y pecuaria. Incluye información relativa al manejo de la UPA, la distribución de la superficie en sus usos de suelo, existencias de ganado y aves, prácticas de manejo realizadas en la UPA o establecimiento, factores productivos utilizados por la UPA, entre otros.
2. Hogar Agrícola, comprende la información relativa a los(las) productores(as) naturales. Se encuentra conformada por cuatro tablas cuyos contenidos abarcan la caracterización sociodemográfica del(la) productor(a), identificación de las actividades realizadas por miembros del hogar en la UPA y la actividad silvoagropecuaria llevada a cabo por los(las) productores(as) naturales.

Una vez que se contó con las bases de datos ya descritas, se procedió a realizar los cuadros estadísticos o tabulados que forman parte de los productos a publicar junto con la base oficial del CAF 2021, que abarcan los aspectos más relevantes que dan cuenta de la estructura productiva del sector silvoagropecuario, caracterización de las UPA y de los(las) productores(as) naturales.

8. Atendido todo lo precedentemente expuesto, el Instituto Nacional de Estadísticas considera denegar la solicitud con fecha 23 de noviembre de 2022, a través de solicitud N.º AH007T00010222, por don [REDACTED] primero, porque lo que define a la UPA es la gestión única bajo la persona productora, independientemente de la ubicación de sus predios, ya sea

en distintas localidades, comunas o regiones, por lo que no se encuentra actualmente elaborado por nuestro Servicio en dichos términos como producto censal, lo que conlleva una afectación de nuestras funciones, y hace aplicable la causal del artículo 21 N.º 1 de la Ley de Transparencia, como asimismo, por aplicación de la causal de reserva legal contemplada en el artículo 21 N.º 5 de la Ley de Transparencia, en relación a lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley N.º 17.374, en relación al requerimiento de información geoespacial de las UPAS, y datos de determinación directa, como su RUT, para las localidades expresadas en su presentación.

RESUELVO:

1° DENIÉGASE la solicitud de acceso a información pública **N.º AH007T00010222**, de fecha 20 de enero de 2023, de conformidad al artículo 21 N.º 1 y 5 de la Ley de Transparencia, según se expresó en las consideraciones precedentes.

2° NOTIFÍQUESE, la presente resolución a la dirección de correo electrónico indicada por el peticionario en la solicitud, adjuntándosele copia íntegra de la misma, conforme con lo dispuesto en el artículo N.º 12 de Ley de Transparencia y N.º 37 del Decreto Supremo N.º 13, de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, habida cuenta que expresó en la solicitud su voluntad de notificarse mediante comunicación electrónica, de todas las actuaciones y resoluciones del procedimiento administrativo de acceso a la información.

3° En conformidad con los artículos N.º 24 y siguientes de la Ley de Transparencia, el solicitante tiene el derecho a recurrir ante el Consejo para la Transparencia, dentro del plazo de quince (15) días contados desde la notificación del presente acto administrativo.

4° INCORPÓRASE la presente Resolución Exenta denegatoria, en el Índice de Actos y Documentos calificados como secretos o reservados del Instituto Nacional de Estadísticas.

ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE

MARÍA GABRIELA ILABACA TOLEDO
Jefa División Jurídica
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS
"Por orden de la Directora Nacional"
(Resolución Exenta N.º 2.979, de 05.09.2019)

YBH

Distribución:

- Unidad de Transparencia y Atención Ciudadana, INE
- División Jurídica, INE
- Subdepartamento Partes y Registros, INE