



DIVISIÓN JURÍDICA

RESOLUCIÓN EXENTA N° 2716
SANTIAGO, 8 de agosto del 2023

Visado Por:
/milabaca/

ACCEDE PARCIALMENTE A SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN N.º AH007T0010793, 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_0000010090003**, de 01.08.2023, 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 11 de julio de 2023, a través de solicitud N.º **AH007T0010793**, [REDACTED], ha presentado requerimiento de acceso a la información, solicitando lo siguiente:

“Estimados, Envío este correo con las consultas respecto a disponibilidad de información del Censo Agropecuario y Forestal 2021, consultas inicialmente dirigidas a Jorge Labra, del Subdepartamento de Censo y Estadísticas Agropecuarias. Como señalaba en correo inicial, estoy trabajando en mimesis de doctorado en Geografía en

la Universidad Católica, doctorado financiado por Beca de doctorado nacional ANID. Esta investigación busca analizar a los hogares campesinos chilenos, y en particular, determinar cuáles son los mecanismos por medio de los cuales los mercados regionales influyen sobre la forma de las estrategias productivas que los hogares campesinos desarrollan para lograr su reproducción. Este objetivo se logrará a partir del análisis de diversas fuentes de datos públicos, siendo la principal el Censo Agropecuario y Forestal (CAF) de 2021.

El universo analizado en este proyecto está compuesto por aquellas unidades productivas administradas por el productor, que es una persona natural, que corresponden a hogares, y que por lo tanto responden la sección XV de la cédula censal. En las bases de datos del CAF 2021 divulgadas por INE en su web, hay una serie de restricciones de información que imposibilitan la realización de análisis que son fundamentales para la tesis de doctorado, pero también, según lo conversado con otros investigadores, para otro tipo de análisis relevantes para una mejor comprensión de la agricultura nacional. Según lo señalado en la sección 7.2. del Documento Metodológico, las restricciones de información en el proceso de divulgación se justificarían por el resguardo del Secreto Estadístico. Por otra parte, la FAO, en el Programa mundial del censo agropecuario 2020, volumen 1 (CAM 2020), señala respecto al acceso seguro a microdatos censales que “los investigadores necesitan tener acceso a datos estadísticos de buena calidad. Si las organizaciones de estadística tienen esos datos, deben buscar el modo de corresponder a la demanda de los investigadores” (párrafo 10.48), y complementariamente, que en aquellos casos donde la confidencialidad esté efectivamente en riesgo, “los productores de datos deben proporcionar el acceso del investigador a los microdatos a través de un servicio de mediación” (párrafo 10.49).

En los siguientes párrafos se detalla la solicitud de información respecto a información no divulgada en las bases de datos públicas, con el convencimiento de que su entrega no amenaza la protección del Secreto Estadístico. Hacia el final, se solicita una aclaración respecto a potenciales sesgos en la cobertura del Censo en las explotaciones del sector hogar, y la posibilidad de acceder a otras variables de los microdatos censales de forma segura.

1. Solicitud de información de localización geográfica de las unidades productivas y hogares, con mayor desagregación que la variable comuna.

La variable geográfica de mayor desagregación disponible en las bases de datos es la comuna, omitiéndose otras que refieren a niveles menores que la comuna y que son utilizadas en el operativo censal, como la unidad censal, el sector censal y el distrito censal. La razón por la que estas variables se omiten no es clara, aunque presumiblemente el Instituto argumenta razones de protección del Secreto Estadístico, tal como en el pasado argumentó respecto a solicitud de información similar del CAF 2007 realizada por este mismo solicitante (Resolución exenta 2304 del 23 de octubre de 2020, “Deniega solicitud de acceso a la información N°AH007T0007187, conforme a la Ley de Transparencia”). Si bien es cierto que, por el menor número de casos al interior de cada unidad censal, la divulgación de esta variable podría, eventualmente, permitir la identificación de los informantes, y por tanto esta variable podría ser clasificada como indicador indirecto de los productores y las unidades productivas, este no es el caso respecto a las variables distrito censal o zona censal, al menos no en aquellas comunas con un mayor número de informantes.

En el pasado, el INE ya se ha visto obligado a entregar información de localización geográfica inicialmente no divulgada. El 6 de junio de 2019 la Corte de Apelaciones de Santiago falló a favor del Consejo para la Transparencia respecto del amparo (rol C2430-17) presentado en contra del INE por negarse a entregar un dato de la VII Encuesta de Presupuesto Familiar 2011–2012, sin haber podido demostrar el INE que la entrega de esta información pondría en riesgo el Secreto Estadístico. La presente solicitud sigue una línea similar, por lo que seguramente la resolución del Consejo para la Transparencia y la Corte de Apelaciones, sería concordante con el caso referido. Por otra parte, la comuna es una variable que informa de una realidad geográfica

excesivamente agregada, internamente heterogénea y, por lo tanto, para múltiples propósitos, poco informativa. En particular, con la información únicamente a nivel comuna no es posible capturar adecuadamente la distribución territorial de la actividad agropecuaria, que es el objetivo general del CAF, indicado en la sección 2.2. del Documento Metodológico. La variable comuna por sí sola tampoco permitiría cumplir el objetivo específico que indica "Suministrar información para el seguimiento y caracterización de políticas públicas que no posean fuentes de información complementarias con énfasis en medio ambiente, agricultura familiar campesina y género", por cuanto los aspectos geográficos que inciden sobre el medio ambiente y la agricultura familiar campesina no son bien capturados a escala comunal, aspectos que a su vez son decisivos para el desarrollo de la actividad agrícola, y especialmente para la agricultura familiar campesina, dada la mayor exposición de estos productores a condiciones naturales o de accesibilidad a centros urbanos y mercados, información no contenida en la cédula censal y que sólo podría obtenerse a partir del análisis de datos espaciales de mayor resolución que la comuna. Al interior de la mayoría de las comunas se registran una gran cantidad de informantes (244 comunas con más de 100 informantes; 184 comunas con más de 200 informantes; 91 comunas con más de 500 informantes), los que sin embargo están potencialmente distribuidos en distintas zonas de la comuna que tienen condiciones geográficas muy diversas, como clases de suelo, áreas agroclimáticas o distancia a los centros urbanos. Ciertamente, las explotaciones presentarán características, potencialidades y limitaciones muy diferentes según dónde se localizan, cuestión que no se puede conocer únicamente a partir de la variable comuna -al menos no sin un nivel de error excesivamente elevado-, y para lo cual en cambio el distrito censal o el sector censal podrían ser proxys más precisos, sin afectar el secreto estadístico. Considerando lo anteriormente expuesto respecto a, por un lado, la no vulneración del Secreto Estadístico establecido en el Artículo 29° de la Ley 17.374 por la entrega de información geográfica de mayor resolución que la comuna, y por otro lado, la importancia de contar con dicha información para dar cumplimiento a los objetivos del CAF 2021, solicito a INE enviar o facilitar acceso a:

- Base de datos con identificador de hogar (GUID_HP), identificador de unidad productiva (GUID_C), identificador de distrito censal e identificador de sector censal.
- Cartografía censal creada para el operativo censal indicada en el punto 4.7.2. del Documento Metodológico (archivo de datos espaciales, como shapefile o similar según disponibilidad) que incluya distritos censales y sector censal utilizados en el operativo censal, con los identificadores respectivos solicitados en el punto anterior.

2. Solicitud de entregar la correspondencia de identificadores de hogar y de unidad productiva.

En el marco del proceso de control de divulgación, el INE decidió separar la información de la sección XV de la cédula censal y la información sociodemográfica del productor, por un lado, y la información productiva de la unidad productiva, por otro, dando origen a dos bases de datos que no se pueden combinar: la base de hogar agrícola y la base de actividad silvoagropecuaria, respectivamente.

Según lo señalado en el punto 7.2. del Documento Metodológico, con esta decisión se buscaba hacer imposible la identificación de una UPA en ambas bases, como medida de protección del Secreto Estadístico, y secundariamente, para "reducir la aplicación de la supresión local según la medición del riesgo". Implícitamente, tras la separación de ambas bases de datos no puede sino subyacer una concepción que distingue como dos objetos distintos la unidad productiva (UPA) y el hogar. Si bien esto puede ser cierto desde un punto de vista del operativo censal, conceptualmente no lo es. Los hogares que realizan actividades agropecuarias corresponden, con distancia, a la mayor parte de las unidades productivas del país, y representan un tipo particular de explotaciones donde las decisiones productivas están estrechamente ligadas a las características del hogar, tal como reconoce el concepto de "agricultura familiar campesina", ampliamente utilizado en las políticas públicas desarrolladas por el Ministerio de Agricultura, así como por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), que es además la institución mandante del CAF 2021. El ya citado CAM 2020 es enfático en

señalar la correspondencia usualmente unívoca entre explotación agropecuaria y hogar, explicitando además que “la gestión de las actividades de producción agropecuaria suele conllevar la formulación de unas disposiciones comunes para la consecución de alimentos y otros ingresos esenciales, la agrupación de insumos y el mantenimiento de un presupuesto conjunto”, lo que es recogido por el propio INE en el Documento Metodológico cuando señala “una fracción importante de las explotaciones se encuentra vinculada al hogar, por tanto, es una dimensión relevante a incorporar en el diseño de un censo agropecuario”.

Es claro, por tanto, que en los casos de las explotaciones en el sector hogar, la actividad productiva y el hogar conforman una unidad. Por el contrario, la decisión de INE apunta en la dirección opuesta, lo que vuelve imposible el cumplimiento de los objetivos del CAF 2021 en materia de análisis de la agricultura familiar campesina. La decisión de mantener separadas ambas bases limita seriamente la posibilidad de analizar aspectos relevantes referidos a los vínculos entre la estructura y composición del hogar con las decisiones productivas al interior de la explotación, decisiones que exceden el ámbito laboral contenido en la sección XV de la cédula censal o de gestión.

Por otra parte, el aumento del riesgo de vulnerar el Secreto Estadístico derivado de la posibilidad de combinar en una sola base las bases de hogar agrícola y de actividad silvoagropecuaria sería prácticamente nulo si se considera que actualmente ya están publicadas en la base de hogar (actividad_agricola) variables altamente específicas, como las superficies totales de cada tipo de uso de suelo (variables US61) y totales de ganado por tipo (variables GA).

La decisión del INE de separar ambas bases es contraria a lo realizado en el CAF 2007, donde la variable identificadora del cuestionario que funcionaba como llave para la combinación de tablas era la misma entre tablas, siendo posible combinar la información productiva con la información del hogar. Las recomendaciones del citado CAM 2020 nada señalan, ni en las consideraciones metodológicas ni en lo relativo a difusión ni en ningún otro capítulo, sobre realizar la separación que el INE ha realizado. No habiendo innovaciones regulatorias ni de indicaciones del programa mundial de FAO, la decisión del INE de separar ambas bases parece poco razonable, y afecta excesivamente el potencial analítico del CAF 2021, amenazando la posibilidad de cumplir sus objetivos. Por lo anteriormente expuesto, considerando la inconsistencia conceptual que supone imposibilitar la unión de las bases de hogar y de actividades productivas, el escaso o nulo aumento del riesgo de identificación de informantes que suponga la vulneración del Secreto Estadístico establecido en el Artículo 29° de la Ley 17.374, y la inexistencia de recomendaciones o regulaciones que apunten en esta dirección, contraria a la posición anteriormente adoptada por el mismo INE en el CAF 2007, solicito a INE enviar o facilitar acceso a: Base de datos con ambos identificadores creados por INE, que permita la construcción de una variable llave común. Es decir, una base que contenga para todos los cuestionarios que corresponda el identificador de cuestionario de la base de hogar (GUID_HP) y el identificador de cuestionario de la base de actividad silvoagropecuaria (GUID_C).

3. Aclaración de potencial sesgo en la cobertura censal

Los resultados del CAF 2021, sugieren una transformación de la agricultura de gran magnitud, muy superior a la registrada entre censos durante las últimas décadas. Por ejemplo, la superficie empadronada llegó a 45,77 millones de hectáreas, superando los 36 millones registrados en los censos de 1976, 1997 y 2007, lo que supone un aumento del 25,6% desde 2007; pero la superficie de cultivo se redujo a 1,28 millones de hectáreas, una caída del 37,5% desde 2007. Por otra parte, la cobertura censal del CAF 2021 presentó altos niveles de no logro. Si bien la superficie gestionada alcanzó una cobertura elevada (98,8% de la superficie de referencia), el no logro dentro de la superficie gestionada fue considerablemente más elevado (8,66%), lo que supone potencialmente un error no muestral elevado en la medición. Considerando la magnitud del no logro, por un lado, y de los cambios intercensales observados en algunos indicadores como los mencionados, por otro, parece razonable preguntarse

por potenciales sesgos en la cobertura del CAF 2021 que conduzcan no sólo a una insuficiente cobertura del censo, sino a una dudosa representatividad de los datos obtenidos. Hasta la fecha, INE ha publicado varios documentos analizando el no logro del CAF 2021. En la Nota Técnica N°1, el Instituto minimiza el impacto del no logro, pues tras caracterizar la superficie no lograda, concluye “solamente el 5% está identificado como superficie de uso de cultivo y el 10% asociado a plantaciones forestales, lo que a su vez implica solo un 1,2% a nivel nacional. Por otra parte, el 78% de indagaciones no logradas en terreno están identificadas -por cobertura de suelo (LC)- como formaciones naturales y bosque nativo, lo cual respalda su categorización como no logro, debido a las dificultades operativas que significa identificar a un informante en ese tipo de lugares”.

La Nota Técnica N°3 apunta en un sentido similar, al señalar que de la superficie no censada “el 95,7% (6.919.160 has) corresponde a Formaciones naturales, Bosque Nativo y Terrenos no productivos”. ODEPA, por su parte, ha publicado el “Análisis de los Resultados del VIII Censo Agropecuario y Forestal”, centrado en la cuestión del no logro y la contrastación de los datos del CAF 2021 con datos de registro administrativo, concluyendo con mayor preocupación que el INE que “se vuelve imperativo evaluar estos resultados y analizar si será necesario complementar la información del VIII CAF para una mayor precisión e interpretación de la información recogida y así ponerla en valor”. Ninguno de estos análisis ha analizado la información a nivel de hogares, por no disponer de datos que permitan caracterizar el no logro en esa unidad de análisis. Sin embargo, los hogares medidos en el CAF 2021 presentan algunas características que llaman la atención. En particular, destaca el reducido tamaño medio de los hogares, de 2,17 miembros, muy por debajo de los 3,46 observados en 2007; mientras en 2021 un 38,6% de los hogares sería unipersonal, en 2007 esta proporción era sólo de 12,4%. Este cambio en el tamaño de los hogares no resulta verosímil, y pone la alerta respecto a un potencial sesgo en la cobertura de los hogares agrícolas. Si bien para los datos de 2021 no se incluyen los hogares que están dentro de las explotaciones de autoconsumo -ya que a estas no se les aplicaron las preguntas sobre la composición del hogar-, es poco probable que ese grupo tenga características tan distintas como para compensar la diferencia observada entre ambos censos. En este sentido, se solicitan más antecedentes respecto a la evaluación de la cobertura a nivel de las explotaciones del sector hogar, evaluando en particular la potencial existencia de sesgos en la cobertura, o insuficiencia en el registro de información de los miembros del hogar. Además, se solicita información sobre medidas remediales que el INE esté adoptando por sí o en conjunto con otros organismos, como ODEPA.

4. Solicitud de acceso seguro a microdatos censales no divulgados en bases públicas

Por otra parte, reconociendo que existe información que no está disponible en las bases de datos públicas y que efectivamente compromete el Secreto Estadístico, en particular la geolocalización específica de los hogares o su localización a un nivel de desagregación geográfica muy alta; que las necesidades de investigación justifican el acceso a esa información sin extraer de los registros del INE los microdatos que permitan la identificación de los informantes; y que el Programa Mundial del Censo Agropecuario 2020 de la FAO (CAM 2020) promueve el acceso seguro a microdatos censales por parte de los investigadores; solicito al INE acceder a microdatos censales que incluyan la localización geográfica georreferenciada o al nivel más desagregado posible, ya sea en formato de base de datos con datos espaciales o de cartografía censal, para mediante geoprocesamiento (intersección de datos espaciales, en este caso con otros datos espaciales existentes) construir un nuevo conjunto de variables, sin extraer la información de la variable original que potencialmente vulnere el Secreto Estadístico.

Las variables a construir mediante geoprocesamiento son tres: clase de suelo agrológico (desde archivo vectorial provisto por CIREN), área agroclimática homogénea, tiempo y distancia de viaje a la entidad urbana más cercana y a la entidad urbana que opera como capital de la región rural en la que se encuentra el hogar. Esta

información se solicita tanto para el CAF 2021 como para el CAF 2007. La modalidad de acceso seguro a los microdatos puede ser cualquiera de las señaladas en el CAM 2020 en el párrafo 10.52 del Programa mundial del censo agropecuario 2020, volumen 1, como el medio de acceso a distancia o el enclave de datos, u otro de similar naturaleza y propósito que INE disponga. Agradeciendo la posibilidad de realizar estas consultas y solicitudes, y quedando atento a sus reacciones, les saluda

*Fernando Baeza Rivas Doctor(c) en Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile”
[SIC]*

4. Que, habiendo recibido su requerimiento, éste fue derivado al Subdepartamento de Censo y Estadísticas Agropecuarias, dependiente del Departamento de Estadísticas Económicas de la Subdirección Técnica del Instituto Nacional de Estadísticas, por tratarse de la unidad competente para dar respuesta a esta solicitud.

Dicho Subdepartamento ha procedido a evaluar el requerimiento, correspondiente a:

- Solicitud de información de localización geográfica de las unidades productivas y hogares, con mayor desagregación que la variable comuna.
- Solicitud de entregar la correspondencia de identificadores de hogar y de unidad productiva.
- Aclaración de potencial sesgo en la cobertura censal.
- Solicitud de acceso seguro a microdatos censales no divulgados en bases públicas.

5. Que, su solicitud de acceso a la información se funda, de acuerdo a lo señalado por el usuario, en lineamientos de la FAO contenidos en el Programa Mundial del Censo Agropecuario 2020, volumen 1 (CAM 2020) que refieren al acceso seguro a microdatos censales por parte de investigadores, con el objeto de obtener “(...) información no divulgada en las bases de datos públicas, con el convencimiento de que su entrega no amenaza la protección del Secreto Estadístico.”

Pues bien, sin perjuicio de la existencia de recomendaciones internacionales en materia estadística, elaboradas y aprobadas por diversas áreas en el ámbito internacional, para poder implementarlas en nuestro país, como en este caso (que investigadores puedan acceder a información sujeta al secreto estadístico) se requiere que exista un reconocimiento legal expreso, que establezca y regule esta posibilidad, toda vez que constituye una excepción al secreto estadístico. Dicho lo anterior, actualmente, nuestro marco normativo establece el secreto estadístico en términos absolutos, sin que se admita excepción alguna, ni administrativa ni judicial.

Adicionalmente, y tal como señala el usuario, la normativa estadística debe -asimismo- dar cumplimiento a estándares internacionales, definidos, entre otros, en la Ley Genérica Estadística. Así, en dicha norma se regulan aspectos diversos, tales como la “independencia profesional”, o el concepto de “uso con fines estadísticos” en cuya nota explicativa de los artículos 3º y 4º, se indica:

“La independencia profesional respecto de las autoridades en materia de políticas públicas, reglamentación o administración, así como respecto de los intereses privados, es el requisito previo para la producción de estadísticas de alta calidad y para asegurar la confianza de los usuarios y los informantes. La credibilidad del Sistema Estadístico Nacional se basa en la confianza de los usuarios en las estadísticas oficiales como una fuente de información objetiva que no sirve a ningún interés”.

“El concepto de “uso con fines estadísticos” es un elemento central del secreto estadístico y de esta Ley. El uso exclusivo con fines estadísticos incentiva a los individuos y a las empresas a reportar con precisión sus datos en las encuestas estadísticas, sin riesgo de que otros empresarios, los periodistas, los políticos, los investigadores o las autoridades tengan acceso a sus datos. La confianza de los informantes en la estricta

confidencialidad de sus datos es la piedra angular de la producción de estadísticas de alta calidad y del funcionamiento de los Sistemas Estadísticos Nacionales”.

Por otra parte, los Principios Fundamentales de las estadísticas oficiales de la ONU, aprobados por la Comisión de Estadísticas en 1994 y reafirmados en el año 2013¹, señalan, entre otros, los siguientes:

- **Principio 2:** *Patrones profesionales, principios científicos y ética*. Para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento y la presentación de los datos estadísticos.
- **Principio 6:** *Confidencialidad*. Los datos individuales que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos.

Asimismo, el Código Regional de Buenas Prácticas en Estadísticas para América Latina y el Caribe, aprobado en la sexta reunión de la CEA-CEPAL, celebrada en Bávaro, República Dominicana en noviembre de 2011², indica, en lo pertinente:

- **Principio 1:** *Independencia Profesional*: La oficina nacional de estadística y los miembros del sistema estadístico nacional, deben tener independencia profesional respecto de organismos políticos, administrativos y otras interferencias externas, con el fin de garantizar la credibilidad de las estadísticas oficiales.

Criterios de cumplimiento:

1.1. En la legislación vigente, se especifica que la oficina nacional de estadística y los miembros del sistema estadístico nacional deben producir y difundir sus estadísticas oficiales, al margen de las influencias políticas y de otras interferencias externas.

1.4. La oficina nacional de estadística y los demás miembros del sistema estadístico nacional son los únicos responsables de decidir sobre el uso de los métodos, las normas y los procedimientos estadísticos, así como sobre el contenido y el calendario de las comunicaciones estadísticas.

- **Principio 3:** *Mandato estadístico de recogida de datos*: La actividad estadística nacional debe tener un mandato jurídico claro para recoger información destinada a la elaboración de estadísticas oficiales. A petición de las oficinas nacionales de estadística y de los miembros del sistema estadístico nacional, se podrá obligar por ley a las administraciones, las empresas, los hogares y el público en general a que permitan el acceso a los datos destinados a la elaboración de estadísticas oficiales o a que presenten dichos datos, respetando el secreto estadístico.
- **Principio 4:** *Confidencialidad estadística*: **La oficina nacional de estadística y los demás miembros del sistema estadístico nacional deben garantizar la protección y confidencialidad de la información con la que se producen las estadísticas oficiales, así como evitar la identificación de las fuentes.**

Criterios de cumplimiento:

4.1. En la legislación se establece la confidencialidad de los datos y **se prohíben los usos diferentes al estadístico (*finés comerciales, de tributación fiscal, de investigación judicial y otros*)**.

- **Principio 7:** *Imparcialidad y objetividad*: La oficina nacional de estadística y los demás miembros del sistema estadístico nacional, deben elaborar y difundir estadísticas oficiales respetando la independencia científica, y hacerlo de forma objetiva, profesional y transparente, de modo que se trate a todos los usuarios por igual.

¹ https://unstats.un.org/unsd/dnss/hb/S-fundamental%20principles_A4-WEB.pdf

² http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16422/FILE_148023_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Criterios de cumplimiento:

- 7.1. Las estadísticas oficiales se deben elaborar con metodologías y procesos técnicos basados en la imparcialidad y la transparencia.
- 7.3. La elección de fuentes de información, métodos, procesos, conceptos y medios de difusión de los datos debe ser una responsabilidad profesional basada en los principios y mejores prácticas nacionales e internacionales.

- **Principio 9: Metodología sólida:** La producción de estadísticas oficiales de la oficina nacional de estadística y los demás miembros del sistema estadístico nacional debe estar fundamentada en instrumentos, procesos y conocimientos sólidos.

Criterios de cumplimiento:

- 9.1. Se debe concertar la implementación de metodologías, conceptos, clasificaciones y buenas prácticas que sigan orientaciones y directrices de aceptación nacional e internacional.

- **Principio 14: Precisión y confiabilidad:** Las estadísticas oficiales producidas por la oficina nacional de estadística y los demás miembros del sistema estadístico nacional deben reflejar la realidad de forma precisa y confiable.

Criterios de cumplimiento:

- 14.3. La recolección de información se debe efectuar conforme a la metodología y los diseños divulgados, para garantizar la confiabilidad.

Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas, adoptada por el Consejo de la OCDE el 23 de noviembre de 2015³.

- **Recomendación 2:** Garantizar la independencia profesional de las autoridades estadísticas nacionales. Con este fin, los Adherentes deben garantizar que las Autoridades Estadísticas Nacionales:
 - i) Sean profesionales independientes de otros departamentos y organismos normativos, reglamentarios o administrativos, así como de operadores del sector privado, considerando que la independencia profesional de los productores de estadísticas oficiales es esencial para la producción y difusión de estadísticas objetivas;
 - ii) Tener autoridad exclusiva, como parte de su independencia profesional, para decidir sobre métodos estadísticos y difusión;
 - iii) Estén protegidos, mediante la inclusión de disposiciones explícitas en la legislación estadística, de la injerencia política y de otra índole en el desarrollo, la compilación y la difusión de estadísticas oficiales.

Buenas Prácticas:

2.1. La independencia profesional de las Autoridades Estadísticas de órganos y departamentos administrativos, normativos y de política, así como de los operadores del sector privado en la elaboración y difusión de las estadísticas oficiales, está garantizada expresamente por ley y asegurada en la práctica por todas las entidades del SEN.

2.2. El Jefe de la ONE, y en su caso, los jefes de otras Autoridades Estadísticas Nacionales son responsables de garantizar que se desarrollen, produzcan y difundan las estadísticas de manera independiente.

- **Recomendación 4:** Proteger la privacidad de los proveedores de datos (incluidos los particulares, hogares, empresas, administraciones y todos los niveles de gobierno) y garantizar por ley la confidencialidad de la información individual proporcionada y su uso con fines únicamente estadísticos.

Buenas Prácticas:

4.1. La confidencialidad estadística está garantizada por ley.

4.2. Se han adoptado medidas específicas para garantizar la plena protección de los datos individuales de posibles divulgaciones sin consentimiento, con el fin de garantizar la confianza de los proveedores de datos en la participación en las encuestas estadísticas: Se proporcionan instrucciones escritas y directrices internas al personal de la autoridad estadística sobre la plena protección de la confidencialidad estadística en los procesos de producción y difusión; se disponen sanciones adecuadas por incumplimiento doloso de confidencialidad y para cualquier divulgación de datos individuales de carácter

³ <https://www.oecd.org/statistics/good-practice-toolkit/OECD-LEGAL-0417-spa.pdf>

privado que pudieran infringir la vida privada. El personal de estadística y los nuevos empleados conocen estas sanciones antes de firmar el compromiso legal de confidencialidad al momento del nombramiento.

- **Recomendación 6:** Garantizar la imparcialidad, la objetividad y la transparencia de las estadísticas oficiales mediante el desarrollo, la producción y la difusión por parte de las Autoridades Estadísticas Nacionales de estadísticas de independencia científica establecidas de manera objetiva, profesional y transparente en las que todos los usuarios sean tratados equitativamente. El trato equitativo implica en particular un acceso equitativo a los datos por parte de todos los usuarios.

Buenas Prácticas:

6.1. Las estadísticas oficiales son recopiladas, compiladas y difundidas sobre una base objetiva e imparcial y determinada solo por consideraciones estadísticas.

6.3. Las opciones de fuentes y métodos estadísticos, así como decisiones acerca de la difusión de las estadísticas se informan por consideraciones estadísticas.

- **Recomendación 7:** Emplear una metodología sólida y comprometerse con los estándares profesionales utilizados en la producción de estadísticas oficiales. Con este fin, los adherentes deben:

i) Aplicar procedimientos y métodos estadísticos apropiados, incluida una política de revisiones establecida;

ii) Esforzarse por adherirse a las normas y normas internacionales, como los manuales metodológicos elaborados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas o por la OCDE, y las clasificaciones internacionales en las estadísticas recogidas por la OCDE.

Buenas prácticas:

7.1. Las estadísticas oficiales son producidas de acuerdo a las consideraciones estrictamente profesionales, incluyendo principios científicos y éticas profesionales con respecto a métodos y procedimientos utilizados para la recolección, procesamiento, almacenamiento y difusión de datos estadísticos.

Dado lo anterior, la necesidad de mantener la independencia profesional en la gestión de la Institución, así como el estricto mantenimiento del secreto estadístico, constituyen ejes fundamentales, toda vez que incentivan a los individuos (personas naturales, jurídicas, públicas, o privadas), a reportar con precisión sus datos en encuestas estadísticas, sin riesgo que entes externos tengan acceso a sus datos.

Considerando lo expuesto, para poder atender a lo solicitado por el usuario se requiere de una modificación de la normativa legal que rige al Instituto Nacional de Estadísticas. Lo anterior ha sido de hecho considerado en el proyecto de ley actualmente en tramitación en el Congreso Nacional, que crea una nueva institucionalidad del Sistema Estadístico Nacional (Boletín N.º 10.372-03), en el sentido de considerar un acceso especial a investigadores.⁴ Sin embargo, mientras dicho proyecto, o el que se defina por la autoridad no se encuentre totalmente tramitado, constituye una mera expectativa, la incorporación de un acceso especial para fines de investigación, a bases de datos con desagregaciones mayores a las dispuestas de acuerdo a la metodología establecida para el producto.

⁴ En el Artículo 38 del proyecto de ley se establece: "Acceso especial a investigadores. En aquellos casos en que sea posible generar un campo más amplio de información, utilizando datos y estadísticas realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas, ocultas por éste en virtud de lo dispuesto en el número 20 del artículo 7, se podrá autorizar el acceso por un plazo determinado a investigadores para la producción de dicha información.

Para acceder a los datos en los términos señalados en el inciso anterior, el investigador deberá cumplir con el procedimiento de acreditación, requisitos y condiciones que para estos efectos fije el Consejo, y acompañar los antecedentes, objetivos o hipótesis de la investigación. Además, el investigador deberá prestar y suscribir una declaración jurada de guardar secreto sobre la información a la que tendrá acceso, quedando para todos los efectos legales sujeto a las normas que regulan el secreto estadístico en esta ley. Estas solicitudes serán gratuitas y el resultado de las investigaciones será siempre de libre acceso público, previa revisión y verificación por parte del Instituto Nacional de Estadísticas de la indeterminación o anonimización de los datos e información utilizada en la investigación autorizada.

El Director Nacional del Instituto Nacional de Estadísticas, dentro del plazo de diez días contado desde el cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo, podrá autorizar el acceso a la información solicitada, facilitando los medios físicos y tecnológicos disponibles que permitan realizar el tratamiento de los datos e información requerida en condiciones de seguridad apropiadas y de anonimización."

6. Que, en relación a la concurrencia de alguna causal constitucional o legal de secreto o reserva, que haga procedente la denegación de la información reclamada, es del caso consignar que, en los términos estrictamente requeridos, con el nivel de desagregación solicitado, se configuran las siguientes:

6.1 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.”

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; y, 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”.

Así, en el ejercicio de estas funciones *“el INE, los organismos fiscales, semifiscales y empresas del Estado y cada uno de sus respectivos funcionarios, no podrán divulgar los hechos que se refieran 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 29º). 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 configura el secreto estadístico, a diferencia de otras reglas de confidencialidad o reserva que existen en el ordenamiento jurídico chileno, **el que para 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 u otras personas jurídicas. Luego, 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.

Ahora bien, teniendo claro que el INE es probablemente el **mayor tenedor de datos de las personas naturales y jurídicas en el Estado, se hace necesario aclarar que la información que ingresa al INE no es, ni se transforma en pública por ese sólo hecho: lo que es público es el resultado estadístico del tratamiento de esos datos.** Esto incluye eventualmente la base de datos a un nivel de innominación e indeterminación aceptable, por lo que conviene reiterar que la protección especial que brinda el Secreto Estadístico es justamente para los informantes, no para la actividad del INE, la que queda completamente a merced de las normas generales de transparencia de la Ley N.º 20.285.

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.

A su turno, el principio de transparencia consagrado en el artículo 5º de la Ley N.º 20.285, es de orden legal, y el artículo 8º de la Constitución Política de la República entrega reglas que jerarquizan y permiten entender en su mérito el correcto modo de aplicar la regla del artículo 5º de la Ley N.º 20.285, la que en ningún escenario es absoluta. En efecto, su contenido normativo ha sido abordado por la Corte Suprema en sentencia Rol N.º 1.990-2011, señalando que:

- Lo que hay en el artículo 8º de la CPR es una declaración genérica de publicidad, no una regulación relativa al acceso a la información, entrega de ella o concepto de transparencia.
- En el inciso segundo no existe una consagración del principio de publicidad, a diferencia del principio de probidad establecido en el inciso primero.
- Precisa que la publicidad de los aspectos de los órganos del Estado puede darse por diversos medios, sin que exista un único mecanismo para ello. Los diversos mecanismos de hacer efectiva la publicidad pueden repartirse en diversos cuerpos legales, por lo que no existe una fórmula única ni norma legal que regule la publicidad.
- Finalmente, la Constitución misma, establece la posibilidad de que existan excepciones a la regla general de publicidad, excepciones que deben cumplir ciertos requisitos, que sean establecidas por leyes de quórum calificado y la excepción se funde en alguna de las 4 causales establecidas expresamente por el inciso segundo del artículo 8º de la Constitución.

El inciso 2º del artículo 8º de la Constitución Política de la República: *“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 aquellos o de estos, 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.”*

Por su parte, la disposición CUARTA TRANSITORIA de la Constitución Política de la República prescribe: *“Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben 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.”*

La norma anterior salva la situación que da cuenta el artículo 29 de la Ley N.º 17.374, que fija nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del DFL N.º 313, **de 1960**, que aprobara la Ley Orgánica dirección estadística y censos y crea el Instituto Nacional de Estadísticas y que establece:

“El Instituto Nacional de Estadísticas, los organismos fiscales, semifiscales y Empresas del Estado, y cada uno de sus respectivos 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.”

El estricto mantenimiento de estas reservas constituye el “Secreto Estadístico”. Si 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”.

Lo anterior, de acuerdo a lo ya señalado, nos permite hacer aplicación de 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.*”, en relación con lo dispuesto en el inciso 1º 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’*”.

Cuando se dan a conocer dichos actos o documentos se quiebra la expectativa de privacidad que fue ofrecida por el Instituto a través de las garantías del Secreto Estadístico. Desconocer esta oferta desmantela toda la institucionalidad estadística sobre la base de la cual se construye nuestra actividad, que es la confianza de los informantes en que sus datos no serán revelados.

En el mismo sentido, el INE se encuentra también sujeto en su actuar a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales⁵, 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.***

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 6º y 7º de la Constitución Política de la República, cuyo texto señala:

“Artículo 6º: 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.”

⁵ 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>

“Artículo 7º: 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. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.”

En este mismo sentido, cumple citar lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley N.º 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone: *“Artículo 2º: 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.”*

En cuanto a la solicitud presentada es importante señalar que, 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 período 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 utilizado como medida de contingencia.

Ahora bien, la metodología⁶ del CAF 2021 definió las siguientes unidades de análisis sobre las cuales se presentaron los resultados:

- **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.
- **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.
- **Establecimiento:** 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-

⁶ Mayor detalle en el Documento Metodológico VIII Censo Nacional Agropecuario y Forestal disponible en <https://www.ine.gob.cl/estadistica/economia/agricultura-agroindustria-y-pesca/censo-agropecuarios>

en su conjunto- se encuentren bajo una administración única y ubicada en una misma región.

- Predio agrícola: corresponden a un área de tierra colindante manejada por un(a) productor(a) agropecuario.

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 sección se indica en la tabla 1.

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. En la siguiente tabla se describen las secciones del cuestionario, el respectivo nivel jerárquico y desagregación geográfica.

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 veranadas en el día de referencia.	UPA	Nacional

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.

Luego, en lo que refiere a la "Solicitud de información de localización geográfica de las unidades productivas y hogares, con mayor desagregación que la variable comuna.

- Base de datos con identificador de hogar (GUID_HP), identificador de unidad productiva (GUID_C), identificador de distrito censal e identificador de sector censal.

- Cartografía censal creada para el operativo censal indicada en el punto 4.7.2. del Documento Metodológico (archivo de datos espaciales, como shapefile o similar según disponibilidad) que incluya distritos censales y sector censal utilizados en el operativo censal, con los identificadores respectivos solicitados en el punto anterior" es posible señalar que la información georreferenciada se encuentra disponible para su distribución, pero no al nivel de desagregación solicitada, esto con el objetivo de asegurar la indeterminación de la información, al impedir entre otros, que pueda ser identificado el Productor, los Establecimientos y UPA's al resultar único por sus características: tamaño, tipo de cultivo desarrollado, sexo, edad, región, comuna, etc., resguardando con ello la reserva a la que obliga el Secreto Estadístico, establecido en el artículo 29 de la Ley N° 17.374.

Para la publicación de la base de datos fue necesario realizar una recodificación global, que 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. Considerando que ya al nivel de desagregación de Comuna fue necesario la agrupación de 48 de ellas por la baja frecuencia mencionada, la información a nivel de distrito y/o sector censal supone un mayor riesgo de identificación del Productor.

En cuanto a la "Solicitud de entregar la correspondencia de identificadores de hogar y de unidad productiva" se informa que no es posible entregar el identificador que une ambas bases de datos, resguardando con ello la reserva a la que obliga el Secreto Estadístico, establecido en el artículo 29 de la Ley N° 17.374 en atención a lo siguiente:

- 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.), 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, distribuidas en dos archivos:

Archivo	Sección	Pregunta
Gestion_PUBLICA	I	2 y 3
	II	10
	XIII	230 - 232 ; 237 - 240
	XIV	244; 250; 280

	XVI	280
Actividad Agrícola_PUBLICA	VII	58
	XIII	61
	X	Total de existencias ganaderas

- Por otra parte, la base Actividad Silvoagropecuaria comprende toda la información relacionada con la caracterización de la UPA y su estructura productiva.
- Todo lo anterior, posibilitó 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, permitió reducir la aplicación de la supresión local según la medición del riesgo. Esto contribuyó al objetivo de asegurar la indeterminación de la información e impedir la identificación del Productor, al resultar único por sus características: tamaño, tipo de cultivo desarrollado, sexo, edad, región, comuna, etc.

Por 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.

6.2 Que, la solicitud de “*acceso seguro a microdatos censales no divulgados en bases públicas*”, es preciso aplicar la causal de denegación de la información correspondiente al **artículo 21 N.º 1 literal c) de la Ley de Transparencia: Afectación al debido cumplimiento de las funciones del Instituto Nacional de Estadísticas:**

“Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente: Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o a sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.”

El artículo citado debe ser complementado con lo dispuesto en el artículo 7º literal c) del Decreto Supremo N° 13 de 2009 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que aprueba Reglamento de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, el cual en su párrafo tercero señala que *“Se considera que un requerimiento distrae indebidamente a los funcionarios cuando su satisfacción requiera por parte de éstos, la utilización de un tiempo excesivo, considerando su jornada de trabajo, o un alejamiento de sus funciones habituales”.*

Según ya hemos señalado, el Instituto Nacional de Estadísticas debe ceñir su actuar a los principios de legalidad y competencia, consagrados en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de la República. Asimismo, sus competencias están definidas en la Ley N° 17.374, que fija el texto refundido, coordinando y actualizado del DFLN° 313, de 1960, que aprueba la Ley Orgánica Dirección Estadística y Censo y crea el Instituto Nacional de Estadísticas. De conformidad a esta normativa, se dispone en su artículo 14, que:

“Corresponderá al Director determinar la estructura interna del Instituto, para lo cual podrá crear, modificar o suprimir dentro del Instituto todas las unidades de trabajo que estime convenientes determinando sus funciones y líneas de dependencia. Asimismo, distribuirá al personal entre dichas divisiones administrativas, de acuerdo a las necesidades del Servicio”.

En cumplimiento de lo anterior, y en lo atinente a la solicitud que nos convoca, debemos señalar que las funciones habituales del Subdepartamento de Estadísticas Agropecuarias (SDEA) tienen como función producir estadísticas referidas al rubro agropecuario en forma continua y representativa, entregando sus resultados de manera oportuna para las diferentes necesidades del sector público y privado.

Dentro de los productos estadísticos del SDEA se encuentran: Encuesta de Superficie Sembrada de Cultivos Anuales, Encuesta de Superficie de Hortalizas, Encuesta de Cosecha de Cultivos Anuales, Encuesta de Industria Láctea Menor, Encuesta de Criaderos de Cerdos, Encuestas de Criaderos de Aves, Encuesta de Producción de Huevos, Encuesta de la Industria de Cecinas, Encuesta de Ganado Bovino⁷, Encuesta de Ganado Ovino⁸ y Encuesta de Ganado Caprino, más los Estudios de Intenciones de Siembra y Pronósticos de Cosecha, estos últimos no publicables.

Los productos estadísticos nombrados anteriormente son mandatados por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa) bajo convenios vigentes, en donde la información entregada debe cumplir con protocolos técnicos y estándares de calidad establecidos por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), los cuales son generados bajo resguardos de información, tanto en cuadros de resultados, informes y bases de datos. Estos se efectúan con estricta sujeción a las normas y principios que las regulan y, por ende, toda acción ejecutada fuera de este ámbito vulneraría los principios de legalidad y competencia.

Lo mismo ocurre con los productos estadísticos como Encuesta de Mataderos de Ganado, Encuesta de Mataderos de Aves y Encuesta de Ferias de Ganado, entregados bajo convenios vigentes al Banco Central de Chile (BCCCh).

Adicionalmente, a partir de Diciembre de 2022 se comenzó a generar el traspaso de información y bases de datos desde el equipo especial de Censo Agropecuario y Forestal (CAF) hacia el SDEA, sumándose esta operación estadística a las responsabilidades del subdepartamento.

Están definidas en Resolución Exenta N° 236, de 25.02.2022, dentro de las cuales encontramos la función de realizar los estudios e investigaciones económicas estructurales. Dicho Subdepartamento se encuentra compuesto por 10 profesionales, a cargo de todas las operaciones estadísticas señaladas en la tabla N° 2, Sección "A", distribuyendo su carga de trabajo de la siguiente forma:

Número de funcionarios	Sección
2 personas	Encuestas de carácter estructural, más encuesta de producción de huevos de carácter coyuntural.
2 personas	Encuestas de carácter coyuntural.
2 personas	Desarrollo de pilotos con marco de áreas que darán lineamientos para las próximas encuestas intercensales.
2 personas	Revisión y generación de nuevos tabulados e informes post entrega final de Censo Nacional Agropecuario y Forestal 2021.
2 personas	Coordinar y revisar las entregas de las distintas operaciones estadísticas, tanto al Ministerio de Agricultura (Odepa) y Banco Central de Chile, según los convenios vigentes, además de responder a los distintos requerimientos internos de la institución como convenios de desempeño colectivos, presupuestos, etc.

La elaboración y revisión de las bases de datos requeridas por el usuario, requiere una importante cantidad de horas-persona considerando que se deben aplicar distintas metodologías de innominación e indeterminación lo que, considerando la cantidad de datos que solicita la información requiere de meses de trabajo continuo de las personas que trabajan en el SDEA. Por lo anterior, y considerando la alta carga de trabajo actual, no se disponen de recursos para trabajar el requerimiento en el corto y mediano plazo.

⁷ La Encuesta de Ganado Bovino fue recolectada por última vez el año 2019.

⁸ La Encuesta de Ganado Ovino fue recolectada por última vez el año 2017, al igual que la Encuesta de Ganado Caprino.

Desglosando las horas que los funcionarios del subdepartamento demandarían poder dar respuesta al requerimiento. En primer lugar, a partir de la base de datos nominada realizar tratamientos metodológicos para preparar la base de datos por distrito o sector censal la cual no vulnere la determinación ni nominación abordaría durante los dos primeros meses a dos funcionarios trabajando de forma continua por 3 horas diarias aproximadamente 240 horas, teniendo en cuenta la asignación de superficies y/o especies ganaderas de manera ponderada a los diversos sectores censales donde la UPA tuviese presencia. Una vez elaborada la base innominada e indeterminada debe proceder a realizar cálculos comparativos con la documentación publicada dedicando a dos funcionarios durante un mes con 3 horas de trabajo continuo, que abarcaría alrededor de 120 horas. En total se estima tener a 2 funcionarios trabajando durante 3 meses para poder desarrollar el requerimiento solicitado.

En efecto y conforme los antecedentes expuestos, en la medida que la información de su solicitud requiere de los tiempos y cantidad de funcionarios indicados en los párrafos anteriores, considerando el personal disponible para el ejercicio de las funciones del SDEA, y la carga laboral del mismo, es evidente que la prestación o distracción del nivel de atención de las funciones que les son propias implicaría la afectación del debido cumplimiento de las funciones del Departamento de Estudios Económicos, descritas en la Resolución N° 236 de 2022, que establece la Estructura Orgánica del INE y las funciones habituales de sus distintas unidades.

7. Que, respecto a la solicitud de *“Aclaración de potencial sesgo en la cobertura Censal”*, le comentamos que, durante enero del presente año, en Instituto Nacional de Estadísticas y Odepa definieron los integrantes del Panel de expertos, cuya función específica encomendada es analizar el VIII Censos Agropecuario y Forestal, y sus resultados. En este sentido, y acorde a su consulta, la idea es que dicho panel evalúe la calidad de la información recolectada, el alcance del uso de los datos y, por último, entregue recomendaciones sobre estrategias del uso de la información, así como de mejoras futura, especialmente respecto a las encuestas intercensales. Dicho panel, de *“carácter consultivo y tiene el objetivo de asesorar a ambos servicios en la revisión y evaluación de los resultados obtenidos y, en función de éstos, sugerir o proponer alcances y acciones respecto del uso de la información recogida en el VIII CAF tanto para la caracterización estructural del sector silvoagropecuario, como para la confección del marco muestral. Por lo tanto, si bien el Panel no es mandatorio, una vez que se tengan sus resultados se evaluará sus recomendaciones y la viabilidad de su aplicación”*.⁹⁹

Complementariamente, nuestro Servicio publicó recientemente la Nota Técnica N.º 1, en la cual **analizan los cambios metodológicos incorporados**. A modo de ejemplo, la tasa de no logro, tiene un alcance operativo, pues corresponde principalmente a las situaciones donde hay una ausencia de informante, el potencial informante presente en el terreno no es el idóneo para responder el Censo, hay rechazo por parte del informante o algún otro motivo; y para su interpretación se requiere tener en cuenta los aspectos metodológicos de la operación censal.

De esta forma, y sobre la base de lo que concluya el referido panel de expertos, de ser necesarias rectificaciones, estas serán realizadas y publicadas en el mediano plazo.

8. Que, habiendo explicado previamente las causas que no nos permiten acceder íntegramente a lo requerido por el solicitante, con el nivel de desagregación requerido, solo es posible poner a disposición información georreferenciada de cultivos y superficies indeterminados y desagregados a nivel de comuna, entregada y disponible desde el mes de Junio del presente año, consultable a través de una aplicación de mapas (esta aplicación de mapas fue solicitada por parte del equipo de VIII CAF, en el contexto de socialización de los resultados de VIII CAF) y al cual se accede a través del siguiente enlace:

⁹⁹ Sobre el particular, revisar el siguiente enlace: <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/economia/agricultura-agroindustria-y-pesca/mataderos-de-ganado/2023/01/19/ine-yodepa-definen-integrantes-del-panel-de-expertos-que-analizar%C3%A1-el-viii-censo-agropecuario-y-forestal>

<https://ine-chile.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=46e2431c9e9347bebe95d41c8459da17>

Adicionalmente, se adjunta la misma información georreferenciada consultable en la aplicación de mapas:

- Shapefile de Categorías CAF, nivel comuna.
- Shapefile de Especies CAF, nivel comuna
- Diccionario de variables de ambos archivos.

9. Que, atendido lo expuesto en los considerandos precedentes, el Instituto Nacional de Estadísticas considera procedente acceder sólo parcialmente la solicitud de acceso presentada por [REDACTED], por configurarse en la especie la causal prevista en el artículo 21 N.º 1, letra c) y N.º 5 de la Ley de Transparencia, procediendo a la entrega de la información agregada, en los términos indicados en el considerando anterior.

RESUELVO:

1. **ACCÉDESE PARCIALMENTE** a la solicitud de acceso a información pública N.º **AH007T0010793**, de fecha 11 de julio de 2023, de conformidad al literal c) del N.º 1 y N.º 5 del artículo 21 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 petionario 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, 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 del Director Nacional"
(Resolución Exenta N.º 2.979, de 05.09.2019)

DRA

Distribución:

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