

INDEC
Instituto Nacional de
Estadística y Censos
de Argentina

SEMINARIO REGIONAL SOBRE
COORDINACION DE LA ESTADISTICA NACIONAL
BUENOS AIRES, 28 de junio al 1° de julio de 1988



TEMA 6: ESTADISTICA, SECRETO ESTADISTICO Y
CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS

29 MAYO 1989

LA ESTADISTICA OFICIAL Y LA CONFIDENCIALIDAD DE LA
INFORMACION: ASPECTOS DEL PROBLEMA ESPECIALMENTE
CON RESPECTO A LA SITUACION ITALIANA

Documento 22

Autor: Armando AGOSTINELLI
ISTAT - ROMA
ITALIA

Organizado con la colaboración del Ministerio Francés
de Asuntos Extranjeros, del INSEE, de la CEPALC y del CEFNES.

LA ESTADISTICA OFICIAL Y LA CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACION: ASPECTOS DEL
PROBLEMA ESPECIALMENTE CON RESPECTO A LA SITUACION ITALIANA

Armando AGOSTINELLI

ISTAT - ROMA

1- LAS NUEVAS DEMANDAS DE INFORMACION ESTADISTICA

Es bien sabido que el desarrollo de la informática provoca una demanda latente de información cuyo tenor es diferente con respecto al contenido tradicional: en efecto se refiere no sólo al conocimiento de fenómenos que no habían sido hasta ahora explorados en las encuestas estadísticas, sino también a una presentación más articulada y compleja de los datos ya relevados y sobretodo a la producción de información mucho más analítica en el nivel sectorial y territorial.

La nueva demanda, como queda dicho, se ve estimulada por las posibilidades que ofrecen las computadoras que, al asociar de manera diferente los datos que las alimentan, pueden proveer una representación del fenómeno que muestre todas las diferentes facetas, en tiempo y costos netamente inferiores con respecto a los que hubieran sido necesarios antes del empleo de tales recursos.

La difusión de las computadoras entre los grandes utilizadores de información estadística favoreció además la demanda en soportes informáticos que contienen datos desagregados en su máxima expresión, al punto de permitir a los solicitantes seleccionar la información relevada, de acuerdo a sus exigencias particulares.

Todo esto contribuye a que la tutela del "secreto estadístico" se haya vuelto cada vez más difícil para los Institutos de Estadística. Por el contrario, éste debe ser completamente asegurado desde el momento que los particulares y las empresas han tomado una posición más decidida frente a la defensa de su privacidad.

2- INFORMATICA Y PRIVACIDAD

De hecho, el avance de la informática en el campo de la administración pública y de las empresas provocó la proliferación de archivos en los que se almacena gran cantidad de información individual.

Ahora bien la posibilidad de relacionar diferentes archivos especialmente cuando los diversos particulares (o las diversas empresas) son identifica-

bles con una misma posición de código, y por lo tanto, de efectuar contro
les cruzados de la información que un mismo sujeto proveyó con distintos
objetivos a distintos organismos, podría violar la esfera de confidencia-
lidad que ese mismo sujeto tiene derecho a ver respetada.

Si por ejemplo en Italia se reunieran los datos registrados en los distin-
tos archivos de la administración financiera, del catastro, del servicio
nacional de salud, del sistema judicial, de seguridad social, de las cá-
maras de comercio, del registro automotor. etc., sería posible obtener un
cuadro de situaciones personales que, no solamente revelaría diversos as-
pectos de la vida privada de los individuos, sino que podría ser utiliza-
do contra el propio particular declarante para ser querellado por eventua-
les reticencias o por declaraciones contradictorias. El peligro de aca-
rrrear un perjuicio a personas y a empresas aumentaría todavía más en el ca-
so en que la información contenida en los archivos públicos fuese relacio-
nada y comparada con la suministrada en oportunidad de encuestas estadís-
ticas.

Este peligro, puesto en evidencia por los medios de comunicación, y de mo-
do masivo de ahora en más, ha sensibilizado a los particulares más que an-
tes, induciéndolos a exigir respeto a su derecho a la confidencialidad.
Esta nueva actitud de la población no tendría que ser descuidada por
los Institutos Nacionales de Estadística, quienes, si no estuviesen en
condiciones de disponer de argumentos convincentes con respecto a la tu-
tela rigurosa del secreto estadístico, podrían poner en peligro la credi-
bilidad de los datos relevados y la misma cobertura de las encuestas. Bas-
ta con recordar lo que sucedió en la República Federal Alemana en ocasión
del censo de población que debía efectuarse en 1983. En otoño de 1982, en
plena etapa preparatoria del censo empezó a desarrollarse una oposición,
al principio en las ciudades universitarias para extenderse en seguida a
las asociaciones por la defensa del medio ambiente y a los medios de co-
municación y dio lugar a formación de grupos de acción para boicotear al
censo. Ellos invitaban a la población a adoptar varias formas de desobe-
diencia civil, tales como facilitar informaciones erróneas, formularios
incompletos y hasta considerar la posibilidad de negarse a recibir al cen-
sista.

Se afirmó, en apoyo de esta campaña, que la información facilitada por los
ciudadanos sería utilizada para identificar a la población extranjera que
residía ilegalmente en Alemania Federal, a los objetores de conciencia,
a los evasores fiscales, a los beneficiarios ilegales de asignaciones, etc.

Frente a este movimiento de opinión, las autoridades políticas decidieron aplazar la fecha del censo, que se hizo en primavera de 1987, después de haber introducido en la ley vigente cláusulas precisas referentes al resguardo de los datos particulares desde el momento en que son relevados hasta el momento de su divulgación. De la misma manera, en los formularios censales se introdujeron modificaciones apropiadas que condujeron a suprimir determinadas preguntas que se referían a aspectos muy personales de la vida de los individuos.

Es por eso que, hoy en día, el estadístico oficial se ve obligado a enfrentarse, mucho más que en el pasado, a dos exigencias opuestas entre sí, que tiene que conciliar: por un lado, asegurar el derecho a la información y por otro, lado garantizar la confidencialidad de los datos que consigue. En general, los Institutos de Estadística respetan este doble principio, mientras reclaman con toda firmeza la mayor colaboración por parte de todos los sujetos que deben facilitar la información básica, se comprometen a no divulgarla en forma individual y a utilizarla únicamente con fines estadísticos.

3- ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL SECRETO ESTADISTICO

Es necesario subrayar que, si bien el secreto estadístico representa una garantía de veracidad de la información relevada, las medidas que hay que tomar, para preservarlos acarrean sensibles atrasos, en la publicación y en la divulgación de los resultados y exigen mayor cantidad de recursos humanos y de informática.

Como ya dijimos, en el texto de las leyes que establecen la obligación de facilitar información, el compromiso de respetar el secreto está enfocado en estrecha correlación con dicha obligación, como si se tratase de una contrapartida de la misma.

Pero no todos los textos circunscriben el secreto estadístico a los mismos límites.

Algunos entre ellos, establecen la obligación de difundir la información solamente en forma colectiva al no permitir divulgar información de pública notoriedad si ella ha sido relevada por medio de encuestas estadísticas (como en el caso, por ejemplo, de los nombres y las direcciones de empresas que es posible conocer con solo consultar la guía telefónica). Otros, por el contrario, son más permisivos en el sentido que prohíben divulgar la información que permita identificar la persona o empresa que la facilitaron. Es

decir que estos textos no excluyen la posibilidad de facilitar información individual siempre y cuando se haga en forma anónima: por ejemplo no se considera como una violación al secreto estadística facilitar a las grandes comunas informaciones individuales del censo de población, con tal que ellas se refieran a áreas o (temas) del territorio comunal, en las cua les sería posible identificar quienes facilitaron las informaciones.

4- EL SECRETO ESTADISTICO EN LO RELACIONADO A LAS EMPRESAS

El respeto del secreto estadístico en el campo demográfico-social plantea problemas en general menos graves que los que surgen en las encuestas efectuadas en las empresas. En efecto, mientras que con las personas físicas el problema surge generalmente, cuando se trata de divulgar información de zonas territoriales delimitadas, en el caso de las empresas también puede surgir inconvenientes con información referida al territorio nacional en su totalidad, si se la requiere agrupada según el máximo detalle de la clasificación de actividad económica o según el tamaño de las empresas. Además contrariamente a las informaciones relacionadas con personas, no es suficiente asegurarse que dichas informaciones se refieren a más de dos empresas (de acuerdo a la regla adoptada en general de reagrupar los datos de tres o más unidades informantes), puesto que el grupo podría ser compuesto en más de 90% por conjunto de pequeñas empresas y en la parte restante por una sola empresa. En este caso, en efecto, la publicación de la información global permitiría, a quienes tuviesen interés, hacer una estimación satisfactoria de los datos de la empresa dominante, lo que significaría divulgar un dato individual.

Al respecto, se puede destacar que lo anterior vale no sólo cuando se trata de divulgar datos absolutos facilitados por la empresa (cantidades valores, etc.) sino también cuando se los utiliza para el cálculo de índices (de producción, de ventas, de pedidos, de stock, etc...).

Pero no es siempre posible controlar si, en la divulgación de datos, se respeta el secreto estadístico. La identificación de casos que exigen ser salvaguardados se obtienen generalmente al introducir en las tablas de análisis, además de los datos relevados, la cantidad de unidades a que se refieren y, a veces, el porcentaje debido a la empresa dominante; por último, cuando se trata de datos relacionados con las fábricas o las unidades locales se recurre a controles adicionales con el fin de evitar que se difunda informaciones relativas a un conjunto de fábricas de la misma

empresa o de la empresa dominante.

Pero es imposible encarar medidas parecidas cuando se trata de estadísticas del comercio exterior, los documentos de base tratados por estas estadísticas son las declaraciones que se llenan por cada operación de importación y exportación. Ahora bien, aunque es posible conocer la cantidad de declaraciones que integran la cantidad y el valor del comercio con el extranjero de cada mercadería destinada y proveniente de un determinado país, no es posible, evidentemente conocer cuantas son las empresas que originaron dicho movimiento. El problema podría quedar resuelto si cada empresa fuese identificada con su propio código, pero parece ser que en ningún país se procede de tal forma.

A veces sucede que las mismas empresas se dirigen a los Institutos de Estadística con el fin de que sean suprimidos de las publicaciones los datos que, según ellas estiman, podrían ocasionarles perjuicios. Parece oportuno recordar que algunas leyes consideran la posibilidad de divulgar información referida a unidades identificables, siempre que los propios interesados lo hayan autorizado.

Por una parte esta apertura permite reducir la extensión de los datos amparados por el secreto estadístico, pero por otra parte puede provocar atraso en la difusión de la información en el caso en que la autorización no hubiera sido solicitada previamente sino recién al final de la elaboración de los resultados, cuando se percibe la existencia de este problema. Además, gestionar en cada oportunidad dichas autorizaciones, cuando se trata de encuestas, repetidas, no es sin duda alguna una solución cómoda. En efecto no se ajusta a la realidad creer que dichas autorizaciones puedan ser otorgadas sin vencimiento. Ellas son, en la realidad, limitadas a un cierto lapso, y cuando vence es necesario entablar una nueva negociación para obtener una nueva autorización.

5- MEDIDAS PARA PRESERVAR EL SECRETO ESTADISTICO

Una vez identificados los datos sujetos al secreto estadístico, habrá que tomar determinaciones capaces de asegurar que las informaciones a divulgar sean completas, es decir, que comprendan también la información confidencial, y que al mismo tiempo gocen de la máxima desagregación posible, es evidente que cuando se habla de "divulgación" se entiende no solamente la publicación de los resultados sino también facilitar a terceros los soportes de la información y la comunicación de información por medio de los

bancos de datos. Inútil decir que si las informaciones confidenciales fue sen suprimidas se perdería la representación global del fenómeno. Es por ello que el método más difundido consiste en juntar los datos sometidos a secreto estadístico con otra información, de forma que, una vez agregada, no exista posibilidad alguna de identificar a los informantes. En general, se recurre a/ esta agregación cuando se trata de distribuciones según variables cuantita- tivas, caso en el que se ensanchan los límites de los intervalos de clase y cuando se trata de distribuciones según clasificaciones territoriales, actividades económicas o productos. En este último caso, se agrupan partes homogéneas.

Por lo general, el estadístico selecciona las partes a agrupar caso por caso, de acuerdo a criterios fundamentados en su propia experiencia. Pero, si se aplica el método de agregación hay que prestar mucha atención para que el problema quede resuelto en forma completa; en efecto en el mo mento de preparar cierta cantidad de cuadros que provienen de la misma en cuesta habrá que verificar que ~~sea~~ imposible obtener información confidencial a través de diferencias entre los datos de un cuadro con los de otro, es decir que es necesario verificar que resulte imposible proceder a una iden tificación por vía indirecta.

No es este el momento para examinar aquí los métodos estadísticos especiales que se ponen en práctica para salvaguardar el secreto estadístico en la etapa de divulgación de la información. Sin embargo, es necesario subrayar que el problema no se refiere únicamente a la última etapa de la encuesta, la de difusión, sino que aparece desde el mismo instante del relevamiento de datos en el domicilio del informante.

Cuando se efectúa encuestas por correspondencia, directamente desde el Ins tituto de Estadística, es mejor que los formularios no indiquen ni el nombre ni la dirección de quien tendrá que contestar, por ejemplo en los for mularios utilizados en Italia para relevar información a las empresas se imprime solamente el código de la unidad matriz y se solicita expresamente al informante que no agregue sellos, firmas ni otras indicaciones que puedan dar lugar a su identificación. Ello asegura a la empresa una doble garantía: por una parte, ésta sabe que un cuestionario sin certificación alguna por parte de la razón social, no puede ser utilizado con objetivos a jenos a los fines estadísticos; por otra parte, sabe que su identificación por medio de su código, solo puede ser realizada por el Instituto de Estadística y por una cantidad de personas muy limitada.

En lo que respecta a las encuestas efectuadas por medio de entrevistas y a las efectuadas por correspondencia, que utilizan organismo periféricos que no dependen directamente del Instituto de Estadística, es necesario no solamente respetar el anonimato de los cuestionarios, sino además dar seguridades a los entrevistados de que todo el personal que pertenece al circuito de relevamiento, desde el encuestador hasta el personal de las oficinas relacionadas, tiene la obligación de respetar el secreto estadístico.

De todos modos, cuando se debe efectuar encuestas particularmente delicadas, sea con las empresas (como por ejemplo la encuesta de cuentas económicas), sea con las familias (como por ejemplo los gastos y las entradas familiares), es mejor utilizar solamente personal del Instituto de Estadística.

Los encuestadores deberán, entre otras cosas, disponer de un carnet de identificación para enseñarlo a las unidades que deben encuestar. Estos a su vez deberán igualmente ser informadas con anticipación, de la visita del encuestador, por una carta del Instituto Nacional de Estadística. Otra medida que se puede tomar en las encuestas con entrevista consiste en asignar a los encuestadores zonas que sean lejanas al lugar donde vive, para evitar que tengan que ir al domicilio de personas conocidas.

6- LA LEGISLACION ITALIANA EN MATERIA DE SECRETO ESTADISTICO

La legislación italiana en materia de secreto estadístico al haber sido concebida, al igual que las de otros países, cuando el problema se presentaba bajo formas completamente distintas a las de hoy en día, no está en condiciones de ofrecer una solución adecuada a la satisfacción de la nueva demanda de información. La ley que establece el "ISTAT" (19/V/1929) prevé, en efecto que "las informaciones relevadas a través de encuestas hechas por el Instituto Central de Estadísticas en forma directa, o con intervención de organismos delegados, están sometidas a la obligación de respetar el más estricto secreto profesional y no pueden ser divulgadas, bajo ningún concepto, si no en forma colectiva, de manera que resulte imposible extraer o deducir una referencia individual".

Corresponde, sin embargo, hacer notar que esta regla tan estricta relativa al secreto estadístico, no ha sido aplicada siempre en la práctica, ya que existen disposiciones que permiten a las comunas actualizar sus registros de estado civil, utilizando para ello cuestionarios del censo de población

que ellos recogen una vez completados con los datos requeridos, en los domicilios familiares. Ocurre lo mismo con las Cámaras de Comercio que actualizan sus ficheros de empresas gracias a las informaciones de los censos industriales y comerciales.

Otra derogación a la rigidez de dicha norma se introdujo con la ley de la ejecución de los últimos censos (población y vivienda de 1981, industria, comercio y servicios de 1981 y agricultura de 1982), que establece que el ISTAT está obligado a transmitir a las reparticiones locales (regiones, provincias, comunas, etc), que hubieran requerido, "los datos, en forma anónima, que se refieran a las distintas unidades del relevamiento para su elaboración de acuerdo a los intereses locales".

Esta última derogación prueba que la legislación italiana en materia de secreto estadístico, aún sin haber llegado a una ley capaz de contemplar exhaustivamente los distintos aspectos de la cuestión, ha abandonado su posición de completa rigidez (los datos sólo podían ser difundidos en forma conjunta) y ha pasado a una actitud relativamente más flexible que tiene en cuenta no solamente el derecho del ciudadano a ser protegido sino también el de los usuarios de acceder a la información, con tal que ésta última no sea identificable.

7- TENDENCIAS PARA UNA NUEVA LEY SOBRE EL SECRETO ESTADISTICO

Teniendo en cuenta que las soluciones posibles para reglamentar el secreto estadístico pueden ser numerosas se considera necesario aclarar que las propuestas formuladas en este párrafo no reflejan la opinión del Instituto Central de Estadística sino solamente la del autor.

Por otra parte no se examinan todos los aspectos de este problema sino que se bosquejarán únicamente algunas ideas que hay que considerar como base para la discusión.

Como hemos visto resulta muy difícil ubicar el límite que pueda separar las informaciones individuales que pueden ser difundidas (aunque no puedan ser identificados), de aquéllos que hay que agrupar o agregar a efectos de que el informante no pueda ser identificado.

Por otra parte no se puede desconocer la necesidad de disponer de instrumentos apropiados para poner al día los registros públicos fundamentales como el de población y de empresas, ni los derechos de las administraciones locales (comunas, provincias, regiones) de poder acceder a un conjunto de información básica a nivel territorial lo más desagregado posible, a fin de permitirles programar sus actividades.

Si se quiere tratar de satisfacer esas exigencias habría que formular una nueva ley sobre el secreto estadístico, que debería precisar cuales son las informaciones particulares que no están sujetas a la reserva. Estas últimas deberán ser puestas en evidencia en los cuestionarios estadísticos a fin de que el interesado sepa no solamente que no están amparadas, sino también los usos que se podrán derivar.

Parecería que la identificación de esas informaciones no pueda ser hecha por referencia a las contenidas en los registros públicos, porque estos últimos a veces, contienen informaciones que no son verídicas, en efecto las personas que las han facilitado pueden haber tenido interés en formularlas de manera inexacta (un solo ejemplo seña suficiente: los listados de desocupados). No es por azar que se llevan a cabo encuestas estadísticas sobre fenómenos determinados que sería posible relevar a través de registros públicos.

Teniendo en cuenta las exigencias de información de las que hemos hablado y la situación en lo que respecta a la posibilidad de tener acceso a la información individual, compulsando los registros públicos, o recurriendo a otras fuentes, se puede tratar de formar un listado de informaciones no protegidas.

En lo que se refiere a los individuos se podrían conocer nombres y apellido, sexo, fecha y lugar de nacimiento, diploma, profesión y lugar de residencia.

Con respecto a las empresas, las informaciones podrían incluir: la razón social, la dirección, la actividad principal y sus efectivos o bien su tamaño, así como informaciones semejantes referidas a las unidades locales que ellas suministran.

Además refiriéndonos siempre a las empresas, sería deseable considerar que la información individual, aún la confidencial, pudiera ser divulgada previa autorización expresa por parte del informante, a fin de dar al Instituto de Estadística una mayor posibilidad de difundir los datos según sus propios programas de elaboración, es decir sin estar obligado a recurrir a las distintas técnicas de "disimulación".

Un caso completamente aparte es el de las empresas públicas que ejercen su actividad por administración (ferrocarril, correos, teléfonos, electricidad, tabaco, autopistas, etc), cuyos datos, obtenidos por medio de encuestas estadísticas no tendrían que estar amparados por el secreto estadístico, porque en este caso, las informaciones económicas sufrirían

graves mutilaciones, por otra parte ilegítimas, dado que las condiciones en las que dichas empresas ejercen sus actividades, les imponen la mayor transparencia.

La reserva no alcanzaría más que los datos que en caso de conocerse los publicamente, podrían perjudicar a las empresas; sin embargo la razón de los argumentos presentados por éstas, tendrán que ser certificada por el Instituto de Estadística.

Lo que se acaba de decir a propósito de las empresas públicas que trabajan por administración se aplica con mayor razón a los organismos públicos (administración del estado central, regional, provincia, comunas, organismos de seguridad social, hospitales, escuelas, tribunales, etc.)

En este mismo campo se ubica por oposición, el problema de la reserva de la privacidad de informaciones que el Instituto de Estadística saca de documentos o archivos de las administraciones públicas, que no están destinados a fines estadísticos, o de datos individuales contenidos en soportes de información facilitados por estas administraciones para su elaboración estadística. Parece pues razonable suponer que en los casos en que el acceso a dichos documentos o archivo es público las informaciones individuales no tienen que estar amparadas.

Concluyendo: se puede afirmar que el nuevo tipo de demanda de información, por un lado, y el cuidado más acentuado que las unidades relevadas prestan a la reserva de su propia "privacidad" por el otro, plantear la exigencia de una legislación apropiada en materia de secreto estadístico, que indique claramente, entre otras cosas, cuáles son las informaciones que no están amparadas por la reserva, de qué manera podrán ser utilizadas, y cuáles son las unidades a relevar que no están amparadas por el secreto.