

MI/260.24

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

PANAMA. LA CONFIDENCIALIDAD DE LOS
DATOS CON FINES ESTADISTICOS

Documento 24

Autor: Amilcar VILLARREAL LANDAU
Dirección de Estadística
y Censos
PANAMA

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

REPUBLICA DE PANAMA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Dirección de Estadística y Censo

PANAMA. LA CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS CON FINES ESTADISTICOS

Documento preparado por la Dirección de Estadística y Censo
para el Seminario Regional sobre Coordinación de las
Estadísticas Oficiales

Buenos Aires, Argentina
28 de junio al 1o. de julio de 1988

INDICE

	Página
A. Aspectos Generales.....	1
Función del Sistema Estadístico.....	1
B. Confidencialidad de los Datos.....	2
a. El carácter apolítico de la Oficina de Estadística.....	3
b. Disposiciones legales que salvaguarden la confidencialidad.....	3
c. Uso y mejoramiento de técnicas estadísticas para proteger y asegurar el carácter confidencial de los datos.....	6
C. Nuevas Tecnologías (archivos, computadores).....	7
- Proceso Estadístico	
- Archivos	
D. Experiencia de Panamá.....	9
E. Conclusiones.....	10

A. ASPECTOS GENERALES

Función del Sistema Estadístico:

El Sistema Estadístico Nacional tiene como objetivo producir la información estadística que requieren los diferentes niveles y tipos de usuarios. Para cumplir con ese objetivo, el Sistema Estadístico necesita una organización que, apoyándose en teorías y observaciones empíricas, sirva para explicar la realidad y poder así definir las áreas de información que se deben enriquecer.

Luego necesita proveerse de técnicas para desarrollar el proceso de elaboración estadística el cual consiste en la recolección, procesamiento y divulgación de la información. Es de observar que la información es fundamental para la Estadística, una estadística buena tiene que estar fundamentada en una información buena, entendiéndose por "información buena" los datos que reflejan la realidad acerca del fenómeno que proporciona el informante.

Las fuentes de datos las constituyen los formularios censales y de encuestas que son elaborados por Estadísticos para atender necesidades estadísticas; los registros administrativos son confeccionados por administradores públicos y tienen como meta la atención de necesidades administrativas. Generalmente estos registros administrativos se hacen para control y fiscalización, comprendiendo diferentes actividades para las que se recogen informaciones que orienten al Estado. Algunas veces oficiales estadísticos intervienen en la confección de estos registros administrativos como, por ejemplo, los registros de aduanas que se utilizan para las estadísticas del comercio exterior en Panamá, y otras veces son consultados; tal es el caso de la Sección de Estadísticas Sociales con los registros de accidentes de tránsito y de migración que confeccionan las Oficinas de Tránsito y Transporte Terrestre y la Oficina de Migración.

La creciente complejidad de los problemas sociales y económicos que aquejan a casi todas las sociedades modernas, han creado la necesidad de una mayor información estadística. Esta información estadística deberá ser completa y exacta para que sea funcional. El elemento básico fundamental para obtener informaciones completas y exactas de los informantes, es la habilidad de las oficinas oficiales de estadística para proteger la confidencialidad de la información recolectada individualmente.

B. CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS

¿Por qué la protección de los datos individuales? Porque el individuo, generalmente, piensa que debe reservarse para sí algunos aspectos o informaciones relacionadas con su vida o con el desenvolvimiento de la actividad en la cual él participa o se desempeña. He aquí algunas definiciones de reserva:

"Es el derecho a no ser molestado, a no ser objeto de observación y supervisión no autorizadas, y a sentirse libre de investigaciones no autorizadas sobre uno y sus asuntos"; "Es la facultad de poder controlar el uso de información personal, tanto si se trata de darle libre circulación o ninguna en absoluto"; "Es el derecho a participar en la decisión de qué información debe obtenerse y cómo tal información deberá utilizarse". Todas estas definiciones reconocen la reserva como un derecho inherente en el individuo; reconocen el derecho del individuo en la determinación del límite de reserva, es decir, del punto más allá del cual no se le debe pedir que brinde más informaciones. Solamente más allá de dicho límite corre peligro la inviolabilidad de su derecho. Vemos, pues, que si no se requiriera ninguna información del individuo, su reserva personal no peligraría en absoluto.

Por consiguiente, la actitud extrema en defensa de tal derecho de reserva es no recopilar ningún tipo de información. Sin embargo, el interés público requiere informaciones estadísticas. Siendo, pues, que el individuo se siente con derecho a reservarse informaciones y que el Estado, en interés nacional, necesita tales informaciones, es menester que las oficinas oficiales de estadísticas garanticen, en primer lugar, que las informaciones estadísticas requeridas al individuo no sobrepasarán el límite indicado y, en segundo lugar, que la reserva del individuo será protegida al nivel máximo posible. Es primordial para el servicio estadístico mantener el carácter confidencial de la información. En esto se apoya para la consecución de informes completos y exactos y podemos afirmar que la confianza del público en las oficinas oficiales de estadísticas está en relación directa con la calidad de las estadísticas producidas por las citadas oficinas y la reserva que éstas ofrezcan de los datos básicos.

¿Cómo ganar confianza? El proceso de ganarse la confianza del informante es largo, complicado e inestable y hasta puede perderse por cualquier motivo, incluso por un error. Cualquier programa estadístico que comprenda censos y encuestas y que, por lo tanto, esté fundamentado en respuestas de diversas clases o tipos de individuos, está destinado al fracaso si los informantes no tienen plena confianza en que la confidencialidad de los datos que suministre esté protegida. Si no hay confianza en la

oficina estadística, los informantes podrían tender a proporcionar datos erróneos o falsos, lo que daría al traste con la programación estadística.

Aunque la información estadística tiene como objetivo conocer, comprender y analizar la realidad del país a nivel global, sectorial y regional, prever su evolución, ayudar a detectar problemas y suministrar elementos para la toma de decisiones en política económica y social, el mantener la confidencialidad, aunque impide análisis más exhaustivos al no poder identificar a las unidades estadísticas -los informantes-, permite que la información que se suministre sea más confiable y, además, alentará la cooperación futura.

Podemos ganar la confianza del público creando una atmósfera de confidencialidad alrededor de las oficinas de estadística. Entre los aspectos que nos ayudan a crear esa atmósfera tenemos:

- a. El carácter apolítico de la oficina de estadística.
- b. Disposiciones legales que salvaguarden la confidencialidad.
- c. Uso y mejoramiento de técnicas estadísticas para proteger y asegurar el carácter confidencial de los datos.

a. El carácter apolítico de la Oficina de Estadística:

Es preciso que se entienda que las oficinas de estadística si bien son componentes del Gobierno, sus acciones deben mirarse de otra manera por el bien del propio Gobierno.

Tanto gobernantes como gobernados tienen que comprender que el país, como un todo, necesita de un Sistema Estadístico Nacional objetivo e imparcial que, cuando se emiten datos estadísticos nacionales, estos datos son producto estrictamente de la recopilación estadística y que no están deformados por haber sido mal suministrados ni sesgados artificialmente. Los informantes tendrían temor de proporcionar información confidencial a una oficina de estadística de carácter político.

b. Disposiciones legales que salvaguarden la confidencialidad:

Lo que las Oficinas de estadística intentan evitar por medio de las disposiciones legales sobre

confidencialidad que reglamentan el uso de la información que obtienen, es que no se viole el derecho a la reserva del individuo sin permiso del interesado. La confidencialidad de la información estadística debe estar protegida con disposiciones legales específicas. Esa protección debe ser, incluso, contra usos administrativos, legislativos y judiciales. Hay que tener muy en cuenta que los datos llegados a las oficinas de estadística a través de formularios o registros administrativos pudieran salvaguardarse. El uso de registros administrativos por oficinas de estadística, es beneficioso porque reduce la carga de encuestas sobre los informantes, pero no hay que permitir los registros estadísticos para usos administrativos o de controles. Siempre que los datos estadísticos se deriven en su totalidad o en parte de registros administrativos, deben mantenerse separados de esos registros administrativos originales de donde procedieron para así reducir la posibilidad de que los datos estadísticos sean utilizados en procesos administrativos.

A veces, diversas dependencias del sector público solicitan y hasta ejercen presión para que se les dé acceso a información estadística individual; ellos piensan que el Gobierno tiene un único objetivo y que no es posible mantener la confidencialidad en estudios de problemas del país, sobre todo en situaciones de urgencia. Esto le crea un serio problema a las oficinas de estadística que quedan ante la alternativa de suministrar la información defraudando al informante o no suministrarla y de esta manera alentar a futuros informantes. En algunos países las oficinas estadísticas se han resistido a dar información considerada como de confidencialidad estadística solicitada por Cortes Judiciales y el público ha dado muestras de aprecio por esa posición adoptada por las oficinas estadísticas.

La protección de la confidencialidad debe alcanzar a los datos estadísticos derivados de registros administrativos y conservados separadamente de éstos, pero no sería aplicable a los registros administrativos en sí.

La importancia de los registros administrativos en su utilización como fuente de información estadística es que hay muchos campos en los que prácticamente no es posible obtener informaciones a no ser a través de la utilización de documentación reunida por la administración pública. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en lo concerniente al comercio exterior, para la obtención de cuyos datos los países no realizan una encuesta especial, sino que se aprovechan las informaciones de las oficinas de aduana.

En estos casos, el dato estadístico constituye un subproducto de los registros administrativos

y, en la mayoría de los casos, el costo de obtención de las informaciones es más bajo que el costo de una encuesta directa, realizada con fines específicamente estadísticos.

La palabra empeñada de mantener el carácter confidencial de una información no es suficiente garantía para proteger los datos. Los datos estadísticos identificables deben ser mantenidos, específicamente, sin riesgo de ser revelados por estatutos legales para proteger la identidad de los informantes y asegurar resultados estadísticos completos y exactos. Los informantes también deben tener recursos legales civiles para que ellos los utilicen cuando se estimen perjudicados por revelaciones de sus informes individuales.

La confidencialidad debe abarcar tanto los informes exigidos por Ley como los brindados voluntariamente por los informantes. La confianza envuelta en proveer datos voluntariamente debe estar respaldada por mandatos claros de protección, de manera que no exista duda sobre el carácter confidencial de los datos recolectados y de esta manera pudiera resultar que la recolección voluntaria de datos pueda continuar siendo efectiva. Aún en el caso de la recolección obligatoria de datos, es esencial obtener la cooperación de los informantes para lograr la exactitud de los datos y que se cubran todos los aspectos de la encuesta. Aunque disposiciones legales exijan a los informantes que suministren los datos que de ellos se requieran, el éxito de la encuesta estadística depende en un alto grado de la buena disposición para cooperar por parte de los informantes. Esa cooperación se pudiera lograr haciendo comprender a los informantes lo siguiente:

Los propósitos de la investigación:

Antes se pensaba que "propósitos o fines estadísticos" era la intención de divulgar datos agregados o resumidos. Hoy día es difícil dar una definición de los "propósitos estadísticos" de las investigaciones llevadas a cabo por las oficinas estadísticas ya que incluso la necesidad de verificar datos y de compararlos en una serie de tiempo también es considerado por algunos países como "propósitos estadísticos". De cualquier forma y para el informante común la esencia del concepto parece estar en: 1) Que los individuos no pueden ser identificados, y 2) Que la mayoría de la información dada por el sector empresarial no podrá ser dada al público.

De todas maneras se tendrá que pensar en términos más concretos de los "propósitos estadísticos" al establecer políticas y procedimientos operativos mediante disposiciones legales para lograr la

cooperación de los informantes. La diferenciación entre usos estadísticos y otros usos debe establecerse inicialmente y no debe ser posible la divergencia en cuanto a estos usos. Hay que dejar establecido que los datos estadísticos constituyen una clase especial de información. El enfoque más adecuado parece ser que las oficinas estadísticas estudien bien su situación en cuanto al carácter confidencial de los datos recopilados y que desarrollen soluciones que se ajusten a su problema específico. A medida que se logre mejorar la protección legal del carácter confidencial de los datos y esta protección esté garantizada por el Sistema Estadístico, se viabilizará el conseguir informaciones.

c. Uso y Mejoramiento de Técnicas Estadísticas para proteger y asegurar el carácter confidencial de los datos:

El concepto tradicional de la estadística como ciencia es que describe o caracteriza poblaciones definidas sobre la base de su número agregado, en lugar de sobre sus propiedades individuales. Un gran problema real y apremiante es el de que el mayor volumen y variedad de información estadística agregada que se pone ahora a disposición del público aumentan el riesgo de que inadvertidamente se revele información individual directa o residual.

Para que el Sistema Estadístico sea efectivo en cuanto a protección adecuada para los informantes y a permitir acceso eficiente y expedito para las oficinas estadísticas es necesario una mejor comprensión de los intereses del público y una mejor actitud hacia los datos recolectados por las oficinas estadísticas gubernamentales y hacia el carácter confidencial de esos datos. También es necesario mejorar los métodos para proteger y asegurar el carácter confidencial de los datos. Cuando las oficinas estadísticas sólo realizan la función estadística y lo que produce son publicaciones tales como tabulaciones y otros documentos que no revelan la identidad del individuo, puede más fácilmente garantizar el carácter confidencial de los datos recolectados. Pero si las oficinas estadísticas además hacen análisis, evaluaciones y verificaciones de informaciones, surgen tres problemas principales para salvaguardar la confidencialidad. Estos problemas son:

- 1) La identificación de unidades estadísticas por parte de los usuarios para análisis más detallados.
- 2) La solicitud de dependencias del sector público de acceso a información individual para fines no estadísticos.

- 3) **La optimización de recursos;** o sea, que si una institución pública requiere determinada información, no tiene sentido que gaste recursos en obtenerla por su cuenta si ya esa información existe en las oficinas estadísticas.

Veamos algunos tratamientos. En casos en que hayan pocos informantes se deben desarrollar técnicas de agrupamientos óptimos que puedan rendir estimados eficientes de parámetros de distribuciones estadísticas comúnmente empleadas. Métodos para aumentar la cantidad de detalles de los datos individuales que pueden ser facilitados al público sin identificar la persona que ha aportado el dato, deben ser objeto de más amplia exploración. Un método que ha sido propuesto es agregar a datos sensitivos intencionalmente un término errado, cuya media sea cero y con varianza conocida, de manera que los datos derivados no serían exactos, o sea, aumentar o disminuir la dimensión de los datos, pero manteniendo el promedio original. Mientras mayor sea la varianza utilizada, el carácter confidencial del dato tendría mayor protección. En muchas ocasiones los usuarios no siempre requieren de información individual para satisfacer sus necesidades especializadas. Las oficinas estadísticas deben ejercer mayor imaginación al presentar la información. Aún cuando la información que aparece en publicaciones generales puede no ser útil para los usuarios, las cifras básicas con frecuencia pueden ser presentadas en forma satisfactoria.

El tamaño de un país y la limitación de su economía también debe tenerse en cuenta en los problemas de confidencialidad; en economías pequeñas, en donde ciertos sectores industriales están dominados por un reducido número de productores grandes, la agregación de información estadística para proteger la confidencialidad de los informantes minimiza las posibilidades de utilización de la información para fines de planificación e investigación. La información estadística de áreas pequeñas a un nivel desagregado, crea problemas de confidencialidad, es decir, la desagregación más allá de grandes localidades geográficas conduce inevitablemente a la identificación de las unidades informativas.

C. NUEVAS TECNOLOGIAS (Archivos, Computadores)

En el proceso de elaboración estadística se distinguen tres grupos:

1. Informantes
2. Productores de estadísticas
3. Usuarios

Dado que muchas veces los usuarios son los informantes, entonces la confidencialidad estadística está en el centro del proceso, es decir, en los productores de estadísticas.

Debe existir interrelación entre los tres grupos; sin embargo, los usuarios exigen información y los informantes, en mayor o menor grado, presentan resistencia a proporcionar la información. Si bien es cierto que la confidencialidad estadística está en los productores de estadísticas, la oportunidad y disponibilidad de los datos plantean problemas especiales. Sin importar cuán rápidamente los productores de estadísticas compilen los resultados de los registros censales, encuestas por muestreo y registros administrativos, la información siempre es histórica. Por otra parte, las necesidades de información de los usuarios se presentan, como se dice actualmente en Panamá, "para ayer". Hay una brecha de datos, en términos de tiempo, especialmente entre el período de referencia del censo o de la encuesta y los períodos de referencia actuales y futuros que emplea el usuario de datos. Esa brecha sólo puede ser salva-da, en parte, por una rápida disponibilidad de datos enumerativos. Es aquí, precisamente, en donde surge la "Base de Datos" cuyo elemento más importante es el concepto de que los archivos de datos constituyen los principales recursos a largo plazo que resultan de los registros censales, encuestas y registros administrativos. Según el criterio de la "Base de Datos", los archivos son productos finales. Algunos usuarios han demandado informaciones de esos archivos; para satisfacer esta demanda sin romper la confidencialidad, algunos países han desarrollado muestras de archivos de información que están disponibles al público, pero sin ninguna forma de identificación por individuos y con clasificaciones geográficas u otros aspectos relevantes tan amplios que la probabilidad de identificar algún informante en particular es cero para propósitos prácticos. Los archivos estadísticos también sirven a las oficinas estadísticas para verificar la información de un archivo a otro; no obstante, el uso de tecnología de computadoras para vincular registros de varias fuentes con el fin de ampliar archivos de individuos o de empresas ha suscitado una oposición más popular. Debe destacarse que el carácter confidencial de los datos estadísticos significa que los grupos de datos no pueden utilizarse con fines de reglamentación, o con propósitos administrativos y/o judiciales, aunque sea dentro de la misma oficina que ha recolectado los datos. De hecho archivos estadísticos, mantenidos en oficinas estadísticas o no, deben colocarse en "zonas protegidas".

Archivos de datos administrativos deben ser accesibles a oficiales estadísticos para usos estadísticos que pueden no estar relacionados a los propósitos originales de la recolección de los datos. En algunos casos, las oficinas estadísticas necesitan utilizar datos administrativos para establecer marcos de muestreo, para verificar el universo total de una característica y para otros fines

estadísticos, pero, en vista de que existen datos recolectados de registros administrativos que quizás la ley no los considere confidenciales, para evitar interpretaciones erróneas que den origen a desconfianza que puedan dañar el Sistema Estadístico Nacional es conveniente que la oficina estadística trate por todos los medios posibles de hacer correctivos a dicha ley, ya que estas informaciones pueden ser utilizadas para la producción de estadísticas que son informaciones de interés general para el país, y que son divulgadas en forma de agregados de datos.

En todo esto, lo difícil es determinar bajo qué circunstancias y condiciones deben revelarse archivos estadísticos identificables a oficinas diferentes a la que recolecta los datos. Para llegar a una adecuada determinación hay que especificar claramente qué se debe proteger y el costo de esta protección. De una parte, se podría proteger la autonomía de los informantes requiriendo consentimiento por anticipado para cada revelación. El costo de esta alternativa, sin embargo, es muy grande y en algunos casos el consentimiento requerido resultaría en una muestra sesgada y seleccionada por los informantes y, además, esto impediría la realización de algunos estudios estadísticos valiosos. Por otra parte, se puede proteger a los informantes requiriendo que los usuarios estén sujetos a las mismas limitaciones legales y de procedimiento con relación a revelaciones y abusos en el uso de los datos; y dotar de la misma protección legal a la oficina que recolectó los datos originalmente. Esta alternativa es la más recomendable con el objetivo de mejorar el Sistema Estadístico Nacional y, al mismo tiempo, obtener protección adecuada de los intereses de los informantes.

D. EXPERIENCIA DE PANAMA

En la República de Panamá la recolección de los datos estadísticos se efectúa mediante los procedimientos normales: Registros censales, encuestas por muestreo y registros administrativos.

Existe en Panamá un SISTEMA ESTADISTICO NACIONAL descentralizado administrativamente, lo que causa mayores problemas de protección de la confidencialidad. Sin embargo, existen disposiciones legales sobre confidencialidad y obligatoriedad estadística que, por una parte, obliga a toda persona natural o jurídica a suministrar los informes que de ellas se requieran para la producción de la estadística nacional y, por otra parte, se garantiza la confidencialidad del dato individual al establecer la ley la versión simple de la regla de no descubrimiento -La Regla de Tres- de que sólo pueden

suministrarse datos para, por lo menos, tres personas o casos agrupados, salvo que se obtenga la autorización de los informantes.

Asumiendo que no haya confabulación entre dos miembros de una misma clase de información, la información individual de ninguno de los tres miembros puede ser determinada. Cabe destacar que lo establecido sobre la obligatoriedad no se cumple estrictamente y únicamente en casos muy renuentes y que, de veras, sea absolutamente necesaria e importante la información, se recurre a la aplicación de la ley. No hay antecedentes de que en Panamá se haya multado a alguien por esta última situación; en cambio, el concepto de confidencialidad se respeta y se cumple.

La Contraloría General de la República tiene por ley la función de dirigir y formar la Estadística Nacional. Esta función la lleva a cabo a través de la Dirección de Estadística y Censo, constituyendo ésta el órgano central del Sistema Estadístico Nacional. Existen otras oficinas de Gobierno que producen estadísticas y que forman parte del Sistema Estadístico, pero es la Dirección de Estadística y Censo la coordinadora de todo el Sistema. Además, esta oficina produce alrededor del 75 por ciento de las estadísticas nacionales.

Es necesario una revisión de las disposiciones legales, básicas para adecuarlas al tiempo presente y, además, dotar de estatutos legales a las instituciones estadísticas que no los posean. Desde el punto de vista jurídico, es muy importante una revisión de los conceptos de reserva y confidencialidad, con miras a que en ambos casos las disposiciones legales sean reflejo de igualdad y de un juego justo con el público para afirmar la confianza en la organización estadística oficial con el fin de promover respuestas exactas, completas y oportunas, además de reforzar futuras cooperaciones.

E. CONCLUSIONES

Los Servicios o Sistemas Estadísticos Nacionales deben garantizar por todos los medios la confidencialidad estadística. Esto debe ser tanto vigilando los aspectos éticos de impedir las fugas de informaciones individuales con disposiciones legales adecuadas, como cuidando que no se viole en la divulgación, con técnicas y métodos estadísticos apropiados. Cuanto más se asemejen los datos de resumen a los microdatos contenidos en los cuestionarios, mayor es el problema de confidencialidad; deben eliminarse, lo más pronto posible, los elementos que permitan identificar a quienes brindan los

datos, con el propósito de evitar revelaciones ya que la integridad de todas las actividades estadísticas podrían perjudicarse seriamente de producirse revelaciones inapropiadas.

El sólo hecho de recolectar información se presenta como una posible amenaza a la reserva de los individuos o de las empresas privadas, pero cuando el alcance y el contenido de los censos y encuestas se consideran como una expresión razonable de la necesidad que tiene el país de informaciones y cuando la reserva queda garantizada por medidas protectoras de la confidencialidad de los datos individuales, entonces la confianza del público y por ende el funcionamiento estable de las oficinas estadísticas puede mantenerse.