

MI/260.26

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

29 MAYO 1989

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

CONFIDENCIALIDAD: BASE LEGAL Y PRACTICAS ACTUALES

Documento 26

Autor: Patricia KELIV
OFICINA DEL CENSO
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Organizado con la colaboración del Ministerio Francés
de Asuntos Extranjeros, del INSEE, de la CEPAL y del CIENES.

CONFIDENCIALIDAD:

BASE LEGAL Y PRACTICAS ACTUALES

Patricia Kelly

Asistente Especial al Director

Oficina del Censo de los Estados Unidos de América

Washington, D.C.

Coordinación de Estadísticas Nacionales

Buenos Aires, Argentina

28 de junio de 1988

INTRODUCCION

La Oficina del Censo de los EE. UU. es el principal abastecedor de estadística en la nación. Es la que busca y recopila para toda la nación información sobre población, vivienda, negocios, agricultura, finanzas gubernamentales, comercio exterior, y muchos otros temas más. Esta organización ocupa una posición preeminente como recopilador y difusor de estadísticas.

La Oficina del Censo tiene que balancear este mandato de recopilar y difundir información contra la necesidad de mantener la confidencialidad de la información acerca de los informantes. Este balance se ejemplifica en su declaración:

Es en el mejor interés de una nación civilizada contar y proporcionar un perfil de su pueblo e instituciones. Haciendo esto hábilmente y objetivamente es la constante misión de la Oficina del Censo de los Estados Unidos de América. Nosotros honoramos la privacidad, evitamos el partidismo, invitamos el escrutinio, y compartimos nuestra experiencia mundialmente. Esforzándonos para superarnos, nosotros relatamos el pasado de la nación, describimos su presente e iluminamos su futuro.

El propósito de este papel es el de describir la confidencialidad de la información en la Oficina del Censo de los EE. UU.: su base legal y prácticas actuales.

BASE LEGAL

Historicamente

La confidencialidad no ha sido siempre la luz que alumbra las actividades censales. En los primeros censos (1790-1840), se les instruyó a los alguaciles federales que colocaran en carteles copias de las hojas de enumeración llenas, las cuales contenían información censal personal. Específicamente, se les instruyó que pusieran copias de los registros llenos en dos de los lugares más públicos de cada jurisdicción.

La primera evidencia de inquietud oficial con respecto a la necesidad de tratar la información censal en carácter confidencial fue con los registros del censo de 1840. Los enumeradores en el campo se les instruyó que trataran estrictamente confidencial toda la información que recopilaran. Además, en el censo de 1850 se descontinuó los carteles de información individual censal. Sin embargo, en contraste, copias de los cuestionarios originales de los censos de 1850, 1860 y 1870 se les enviaron a los tribunales municipales y a los secretarios de estados y territorios, permaneciendo bajo control de esas oficinas.

El acta censal para el censo de 1880 fue la primera legislación que contuviera una restricción acerca de la divulgación de información censal. La ley requirió que todos los enumeradores tomaran un juramento para no revelar cualquier información personal. Y para el censo de 1890, la práctica de colocar los registros de personas en los archivos de los tribunales locales se descontinuó. El acta censal que requería el censo de 1910 prohibió la publicación de estadísticas que pudieran revelar información confidencial sobre negocios y establecimientos industriales. El censo de población y agropecuario recibió una protección similar en 1930. La legislación para el censo de 1920 contenía una disposición importante la cual limitaba la autoridad discrecional del Director de proporcio-

narles a los gobernadores y tribunales información estadística e, información personal, a individuos. Estos fueron los mayores pasos que condujeron a la ley actual bajo la cual la Oficina del Censo opera.

Ley Actual

Virtualmente, toda información recopilada por la Oficina del Censo de EE. UU. es obtenida bajo la autorización del Título 13 del Código de los Estados Unidos. La información está sujeta a los requisitos de confidencialidad del Título 13. Los requisitos de confidencialidad para toda la información, aparte de las estadísticas de comercio exterior, son:

- ° la información recopilada solamente puede ser utilizada para propósitos estadísticos por la cual fue obtenida;
- ° no se permite la publicación de información sobre ningún individuo en particular o la identificación de una organización;
- ° solamente los oficiales y empleados bajo juramento de la Oficina del Censo pueden examinar la información proporcionada por individuos y organizaciones;
- ° ninguna otra agencia federal o tribunal puede exigir al informante que proporcione copias de informes censales que están en sus manos.

Estos requisitos de confidencialidad están sujetos a ciertas condiciones. De acuerdo a una solicitud por escrito, copias de los informes proporcionados por el informante pueden dárseles a éste o a otra persona que él autorice. Una persona careciendo de un certificado de nacimiento u otra prueba aceptada de documentación que demuestre que no solo nació, pero cuándo y dónde, puede solicitar a la Oficina del Censo a que le investigue sus registros y le provea con una transcripción demostrando su edad, parentesco con el jefe del hogar, y lugar de nacimiento según se registró en el censo. Las personas pueden utilizar estas transcripciones como prueba de edad para el Seguro Social, jubilación, o beneficios bajo el programa de salud médica, y ciudadanía para solicitud de pasaporte.

Otras condiciones incluyen:

- ° copias de tabulaciones y otros materiales estadísticos pueden ser publicados siempre y cuando la información proporcionada por, o en nombre de, algún individuo en particular u organización no se revele;
- ° la información proporcionada no puede ser utilizada contra algún informante, o alguna otra persona a la que ésta esté relacionada, a excepción de infracciones del Título 13;
- ° las estipulaciones de confidencialidad no aplican a los Censos Gubernamentales o a información actual interina si éstas fueron compiladas o comúnmente están disponibles en los registros públicos;
- ° las personas que no son empleados de la Oficina del Censo de EE. UU. pueden examinar información confidencial si ellos están provisionalmente asistiendo con el trabajo del Título 13, y están bajo juramento de observar todas las restricciones de confidencialidad.

La información sobre el comercio exterior está exenta de los requisitos de confidencialidad mencionados. Sin embargo, otras secciones de la ley proveen estipulaciones separadas para el comercio exterior, como las siguientes. Primero, Declaraciones de Exportación de Fletadores pueden ser reveladas cuando la Oficina del Censo determina que reteniéndolas pueden ser perjudicial al interés nacional. Y segundo, la Oficina del Censo tiene la autoridad general, con el consentimiento del Secretario de la Tesorería, de emitir regulaciones que proveen confidencialidad, divulgación y publicación de información sobre el comercio exterior.

Dictamen Legal

El dictamen legal amolda y guía aun más la Oficina del Censo de los EE. UU. para que mantenga la confidencialidad de la información. Interpretaciones legales de los requisitos de confidencialidad de la Oficina del Censo han sido expuestas por el Fiscal General de los Estados Unidos y en los fallos de los tribunales federales. Los dictámenes del Fiscal General relacionados a los requisitos de confidencialidad de la Oficina del Censo sostienen que:

- ° La Oficina del Censo puede divulgar a otras agencias de estadísticas del Gobierno Federal y del Estatal el código de la Clasificación Industrial Estándar (CIE) que le ha asignado a establecimientos comerciales específicos.
- ° El Archivero tiene que observar los requisitos de confidencialidad de la Oficina del Censo con respecto a los registros censales transferidos a su cuidado según el Acta de los Archivos Nacionales.

Además de los dictámenes del Fiscal General, han habido cuatro fallos por los tribunales federales de particular importancia al entendimiento de los requisitos de confidencialidad de la información.

- ° Los registros de direcciones del censo decenal no tienen que hacerse públicos bajo el Acta de Libertad de Información (ALI)¹ debido a una excepción en la ALI que protege la revelación de estos registros por estatuto.
- ° Las unidades desocupadas en los registros actualizados de direcciones están exentas de ser reveladas por litigantes en casos civiles bajo las regulaciones federales del Procedimiento Civil, ya que esta información es privilegiada y, por lo tanto, no está sujeta a revelación.
- ° Los nombres y direcciones de las corporaciones que fueron obtenidas y clasificadas por la Oficina del Censo no tienen que ser reveladas a litigantes civiles bajo el ALI debido a la excepción en la ALI que protege por estatuto la revelación de los registros.
- ° Respuestas individuales censales ofrecidas por firmas de procesamiento electrónico de información a la Oficina del Censo no pueden ponerse a la disposición de litigantes contra monopolios a través de procedimientos de revelación bajo las Regulaciones Federales del Procedimiento Civil ya que estos documentos son privilegiados.

PRACTICAS ACTUALES

Para mantener la confidencialidad, la Oficina del Censo está envuelta en miles de prácticas. Además de cumplir con los requisitos legales, estas prácticas también ayudan a la Oficina del Censo a obtener la información más completa y precisa posible. Aunque en muchos censos y encuestas la Oficina del Censo tiene la autoridad de recoger mandatoriamente información de individuos y establecimientos, en la práctica actual la Oficina depende no en su poder coercitivo pero en la cooperación voluntaria del público. Para obtener esta información, que a veces es de una naturaleza sensitiva, generalmente los informantes necesitan tener garantía que la información solicitada será mantenida confidencialmente. La esencia de la confidencialidad es que información que identifique a cualquier individuo o establecimiento no puede darse a publicidad. Restringiendo el acceso de la información por ley, costumbres, y prácticas provee esta seguridad, la cual sin ellas la habilidad de la Oficina del Censo de producir información de alta calidad podría ser impedida.

Seguidamente hay una descripción de las prácticas actuales para mantener restringida la confidencialidad de la información. Estas prácticas se agrupan bajo tres categorías: organización, seguridad física y revelación de la información.

Organización

La importancia de la confidencialidad es inculcada en el ambiente laboral. El personal conoce y cree en la importancia de la confidencialidad. Esto es evidente por la actitud y el comportamiento de ambos empleados y gerentes.

- ° Cada empleado de la Oficina del Censo toma un juramento, el cual periódicamente se reanuda, que el o ella no podrá revelar cualquier información personal, o acerca de una empresa, que se haya obtenido en una encuesta o censo conducido por la Oficina del Censo.
- ° Los gerentes de la Oficina del Censo asignan una alta prioridad a la confidencialidad. Esto es demostrado por el compromiso y los recursos que los altos gerentes colocan en esta actividad, a través de grupos especiales como el Grupo de Trabajo de Política y Confidencialidad, el Grupo de Trabajo para Evitar la Revelación del Censo de 1990, y el Equipo de Análisis de Confidencialidad y Repartición de Información del Comité de Planificación Estratégico.
- ° Dentro de la organización hay muchas oficinas que trabajan en asuntos de confidencialidad, desde políticas a análisis estadísticos de los efectos de diferentes medidas de no-revelación. Además hay oficinas que exclusivamente están enfocadas a asuntos de confidencialidad. Por ejemplo, el Grupo de Confidencialidad es un personal de investigación establecido para desarrollar y poner a la disposición pericia y experiencia práctica para desarrollar y ejecutar métodos de controlar revelación estadística en los resultados. Ellos también dan consejos y apoyo en decisiones que afectan la confidencialidad de la información.

Seguridad física

La Oficina del Censo recoge información por medio de entrevistas personales, por teléfono y por correo. La recolección puede ocurrir en el hogar del informante o en su lugar de empleo, o en cualquier oficina del Censo. Una vez que la información se obtiene, es transmitida por correo o electrónicamente a las oficinas de procesamiento y después a la sede. Durante estas actividades existe el riesgo que se revele información. Aquí está lo que la Oficina del Censo hace para minimizar este riesgo durante las actividades del trabajo de campo.

En las oficinas de campo la Oficina del Censo controla y limita el acceso a través de medidas específicas:

- ° un número limitado de entradas a las oficinas con su acceso controlado por guardias, recepcionistas, u observadores;
- ° un sistema de carta de identidad;
- ° requerimiento que las visitas se registren y sean escoltadas;
- ° medidas de seguridad adicional en las áreas de procesamiento por computadora; y
- ° métodos seguros para deshacerse de información confidencial

En el campo, a los entrevistadores se les capacita a:

- ° no permitir que personas no autorizadas vean los cuestionarios;
- ° mantener fuera de vista información confidencial desatendida;
- ° manipular situaciones que exponga información confidencial, tales como la presencia de otros durante la entrevista o el uso de intérprete; y
- ° no utilizar teléfonos de transmisión sin cordón o de líneas compartidas cuando se hacen llamadas oficiales.

Particularmente importante para la confidencialidad es la tecnología telefónica y de computadora que está emergiendo. Algunos de los nuevos adelantos tecnológicos que se están explorando incluyen la automatización de la recepción de cuestionarios, digitación y crítica de información; la utilización de microcomputadoras portátil para la recopilación de registros de direcciones y recolección de información de encuestas; la utilización de computadora para ayudar en las entrevistas por teléfono; comparación automática de registros administrativos u otras encuestas con el censo para operaciones de evaluación y mejoramiento de cobertura; codificación automática de anotaciones, y exploración y recuperación en línea de información.

El almacenamiento y transmisión electrónica de la información, al igual que la descentralización de la automatización de los procesos censales, presentan nuevas y diferentes amenazas debido al aumento potencial en la incursión de seguridad y abuso de la información. El potencial a acceso no autorizado por ambos extraños y empleados aumenta con la cantidad de información disponible a través

de equipos de acceso remotos, la distribución geográfica del sistema, y el número de personas que se les permite acceso al equipo y a los archivos. Por lo tanto, además de los métodos tradicionales de proteger la confidencialidad de la información (como aquellos descritos anteriormente), la Oficina del Censo está haciendo mejoramientos significantes a su programa de seguridad automatizada. Algunos ejemplos de estos esfuerzos incluyen:

- ° equipo: Todos los aparatos de terminales capaces de comunicarse con los sistemas de computadoras de la Oficina del Censo están conectados vía líneas de comunicación exclusivas de punto-a-punto. Todos los aparatos están cableados y no hay capacidad de línea de red conmutada.
- ° programa: La Oficina del Censo utiliza sistemas de computadora central de la Corporación Sperry. El sistema operativo de la computadora contiene un sistema de seguridad de telecomunicación que le requiere a cada usuario anotar su nombre, división, número del proyecto, número de cuenta, y palabra clave de acceso al sistema.
- ° decifrador: La Oficina del Censo continúa revisando la tecnología disponible de equipos y programas criptográficos.
- ° controles de acceso físicos: Lo más avanzado en sistema de control de acceso y detección de instrucción se ha adquirido y se está instalando en la sede.
- ° microcomputadoras: Disquetes que contienen información confidencial tienen que fijárseles etiquetas que indiquen esto. Cuando no se están utilizando, estos disquetes tienen que guardarse bajo llave, y no sacarse del edificio sin autorización. Además, información confidencial no puede ser almacenada en el disco duro de la microcomputadora a no ser que estén en clave.
- ° organización: La Oficina del Censo también ha mejorado la seguridad en su organización estableciendo a un alto nivel un cargo responsable de seguridad de la automatización y, a través de grandes inversiones financieras, un programa para la seguridad del procesamiento de información.

Revelación de Información

2

En cumplimiento con la ley, la Oficina del Censo no puede publicar información que identifique a un individuo. Claramente, esto significa que la información no puede aparecer con nombres y direcciones cuando se publique. La Oficina del Censo interpreta también su significado de manera que, aún sin los nombres y direcciones, los usuarios no puedan inferir quién es el informante de la información publicada. Por lo tanto, antes de publicar los resultados obtenidos de información confidencial, la Oficina del Censo de los EE.UU. tiene que tomar pasos para impedir la identificación de información individual. Este proceso se conoce como prevención de revelación. Los métodos de prevención de revelación abrevia o distorsiona en lo suficiente la información a publicarse de manera de reducir el riesgo de identificar informantes individuales y divulgar sus informaciones confidenciales. El desafío impuesto por el problema de la confidencialidad es el de proveer protección a los informantes al mismo tiempo de minimizar el impacto a la integridad, precisión y utilidad de los resultados.

La Oficina del Censo de los EE. UU. publica tres clases diferentes de resultados que están sujetos a las medidas de prevención de revelación. Estas son: juegos de cuadros de conteos de frecuencias, juegos de cuadros de magnitudes agregadas, y archivos en microdata. Cada uno posee un juego de problemas de prevención únicos.

- ° Revelación puede presentarse en los conteos de frecuencias si conteos pequeños son publicados, o quizás inferidos, y tales valores son utilizados para identificar informantes individuales y divulgar sus características. Para el Censo Decenal de 1980, la Oficina del Censo aplicó una regla de revelación crítica. Se definió revelación (para información del 100 %) como un conteo de menos de 5 hogares o 15 personas en un universo crítico predefinido. Un universo crítico es la población total, las unidades de viviendas total, o un grupo racial. La regla es aplicada a totales marginales, para que conteos de menos de 5 (o 15) puedan ser demostrados en los cruces de tabulaciones.

Para el Censo Decenal de 1990, se cambiará la información para evitar la revelación de información confidencial. Esta es una técnica de prevención de revelación en la cual una muestra de X por ciento de los registros de viviendas y de los hogares en la cinta son geográficamente cambiados. El 100 por ciento de información de población y viviendas independientemente se podrán cambiar. Nosotros no podemos, fuera de la Oficina del Censo, revelar el valor de la X aunque se dará a publicidad que se efectuaron cambios en los registros. Los conteos de la población por raza descendencia hispana y el número de personas mayor de 18 años de edad no se cambiarán. Por consecuente, el 100 por ciento de la información de población para cada hogar en la muestra del X por ciento se cambiará con el 100 por ciento de la información de población de otro hogar en la muestra del X por ciento que tiene el mismo número de personas de cada raza, descendencia hispana y grupo de edad.

La ventaja de este procedimiento es que uno no puede decir con seguridad que la información revelada es la de un hogar o individuo en particular, aun cuando uno pueda de los cuadros identificar el hogar o individuo. Además, la confidencialidad está asegurada para todos los resultados debido a esta operación que es relativamente fácil. Una vez que el "cambio" se realice, todas las tabulaciones subsecuentes pueden completarse sin la preocupación de tener que prevenir la revelación de información confidencial. También, el agregado de información para áreas pequeñas más grande se facilitará por el método de "intercambio", ya que todas las celdas con información en las matrices se enseñarán.

- ° Información agregada en magnitud, tales como las ventas, nóminas de pagos, e información de gastos para establecimientos comerciales también se muestran en cuadros estadísticos. La revelación de esta información es cualitativamente diferente a la información de conteo de frecuencia. Para información de magnitud, no es la presencia en una celda de uno o de un grupo pequeño de informantes que tiene que ocultarse, sino sus contribuciones al valor de la celda. En sus estadísticas económicas, la Oficina del Censo de EE.UU. emplea una regla de concentración de celda para definir revelación. Si en una celda menos de "n" informantes contribuyen más del K por ciento del valor de la celda, entonces es considerada como una celda de revelación. Los valores de "n" y de la "k" se consideran como información censal confidencial.

° Un registro de microdata contiene información detallada obtenida de un informante. La revelación ocurre si se puede correctamente y sin ambigüedad y vincular un informante con su registro de microdata, con lo cual se identifica un informante. Consecuentemente, el nombre, dirección y cualquier otra información identificadora se eliminan del micro registro. La cifra demarcadora de 100,000 personas es una regla máxima aplicada a la prevención de revelación para archivos de microdata. Areas geográficas con menor de 100,000 personas residiendo dentro de las áreas de la muestra no se identifican en los archivos. Además, los archivos de microdata son desordenados fuera de orden geográfico. Aun después de haber sacado su medio de identificación directa y abreviado su detalle geográfico, qu zás sea necesario modificar respuestas individuales para proteger casos únicos y prevenir el apareamiento de los registros en microdata con los archivos administrativos.

CONCLUSION

La Oficina del Censo de los EE.UU. asigna una alta prioridad a la confidencialidad. A través de innumerables leyes, costumbres y prácticas la Oficina del Censo ha mantenido una tradición y reputación excelente con respecto a la confidencialidad de su información. No solo una, pero todas estas medidas juntas, proveen un método flexible para guardar la confidencialidad de la información.

REFERENCIAS

- ¹ El Acta de Libertad de Información requiere que las agencias federales provean acceso público a, y copias de, los registros actuales de la agencia. Sin embargo, los registros que están protegidos de revelación por estatutos no son necesarios que se entreguen a consecuencia de la excepción específica del ALI.
- ² La mayor parte del material de esta sección fue tomado de "Asuntos de Confidencialidad en la Oficina del Censo de los Estados Unidos" por Lawrence H. Cox, Sarah-Kathryn McDonald, y Dawn Nelson, (Journal of Official Statistics, Vol. 2, 1986, pp. 135-160).

Este documento fue traducido del inglés por Miguel Cuevas, International Statistical Programs Center, U.S. Bureau of the Census, Washington, D.C. 20233.