

Alcance e interpretación del concepto “Secreto Estadístico”¹

Reunión del SEN en Salta, del 12 al 14 de mayo de 1986

1. Introducción
2. Objetivos
3. El resguardo de la confidencialidad
4. Normas vigentes sobre secreto estadístico
5. Vinculación entre el secreto estadístico y la forma de recopilar información
6. Instrumentación del secreto estadístico
7. Acciones inmediatas en materia de secreto estadístico

Anexo: Definiciones de secreto estadístico según las leyes estadísticas provinciales

1. Introducción

1.1. La actividad estadística se basa fundamentalmente en la capacidad para requerir y obtener declaraciones de los informantes.

En este sentido, cualquiera sea el carácter y condición del informante, lograr su colaboración descansa en gran medida sobre la actitud de confianza y tranquilidad que el demandante le inspire.

Por esta razón, en todos los países del mundo la actividad estadística está asociada legalmente con dos tipos de obligaciones:

- a) Por parte del informante, de no falsear su declaración.
- b) Por parte de la oficina estadística, de asegurar que la declaración individual será tratada con la más estricta reserva. Es el principio al que generalmente se alude con la expresión secreto estadístico.

1.2. El presente documento pretende recoger algunas inquietudes que desde distintos sectores del SEN se fueron canalizando hacia el INDEC y dieron lugar a la creación, a nivel nacional, de un grupo de trabajo reducido.

1.3. Los problemas que el acopio de datos puede imponer a las oficinas de estadística son:

- a) Riesgo de que se viole la reserva.
- b) Aparente pérdida de la intimidad.
- c) La posible sensación de que se reduce la intimidad si los datos sobre personas procedentes de fuentes distintas se vinculan sin que esta posibilidad se haya indicado en el momento de acopiarlos.

Los problemas asociados con la reserva se han agravado considerablemente en las últimas dos décadas debido sobre todo a la computarización que ha aumentado inmensamente el cúmulo de datos recuperables y que también ha difundido un temor bastante atendible, pero exagerado, de que la computadora constituya una amenaza a la intimidad.

1.4. Frente a este crecimiento del material disponible los recaudos para mantener la debida reserva de la privacidad se agravan ya que con frecuencia se suelen confundir las utilizaciones estadísticas de los micro-datos con las administrativas.

¹ Este documento fue elaborado conjuntamente por el INDEC con la Dirección de Estadísticas de Salud, de la Secretaría de Salud del Ministerio de Salud y Acción Social

Esta confusión se origina en parte porque muchas veces los organismos administrativos utilizan para el análisis estadístico los mismos datos que para manejar casos individuales, como ocurre en materia fiscal, de seguridad social, etc., y en parte porque los responsables de la producción estadística quizá no hayan actuado con suficiente presteza y habilidad.

Un rasgo que vale la pena destacar es que la información estadística siempre se refiere a una población bien definida y no a un individuo concreto. Para que un organismo estadístico prepare buenas estadísticas necesita una tasa elevada de respuestas y esto depende de la confianza de quienes responden en que no se va a violar la reserva, por lo cual es de vital importancia para el organismo estadístico mantener y acrecentar esa confianza.

2. Objetivos

2.1. Los objetivos primarios del grupo de trabajo son:

- a) Establecer con objetividad la limitada opción que dentro y fuera del SEN se le asigna a la expresión “secreto estadístico”.
- b) Estudiar y recomendar medidas que clasifiquen el tema y visualicen adecuadamente las alternativas que plantea la tecnología actual o en uso en breve plazo.

3. El resguardo de la confidencialidad

3.1. En otros órdenes de actividad existen el secreto bancario, contable, impositivo, sumarial, profesional (médico), etc.

Cada uno de ellos se fundamenta en la necesidad de preservar la privacidad de las personas y entidades contra hechos o acciones civiles o comerciales que terceros, en conocimiento de situaciones o características individuales de aquellos, pudieran provocar, inducir o realizar en perjuicio de un declarante.

En general, la obligación de preservar el secreto de lo informado en cada una de las áreas es conocida por la población como asimismo los derechos que le asisten al declarante en caso de no respetárselo.

No sucede lo mismo con respecto al secreto estadístico, ni en la población en general y, ni siquiera, entre los responsables de la elaboración estadística.

3.2. En general, todas estas disposiciones que la comunidad establece tienden a fijar fronteras de seguridad más allá de las cuales hay alta posibilidad de riesgo o daño grave a terceros. Es terreno en el que se dan condiciones proclives a hechos censurables. Para la ley moral así como para el código penal, matar a un semejante es delito. En cambio portar un arma, no es en sí mismo delito. Por eso, las disposiciones establecen preventivamente, que no se puede portar armas. Lo de preventivamente tiene el sentido de evitar que alguna de las innumerables e impredecibles situaciones coyunturales que podría presentarse, desemboque en una situación grave que consiga delito.

3.3. La ley 17.132 para el secreto profesional establece en su artículo 11 para el ejercicio de la medicina, odontología y actividades de colaboración de las mismas: “Todo aquello que llegare a conocimiento de las personas cuya actividad se reglamente en la presente ley, con motivo o en razón de su ejercicio, no podrán darse a conocer -salvo los casos en que otras leyes así lo determinen, o cuando se trate de evitar un mal mayor, y sin perjuicio de lo previsto en el Código Penal- sino a instituciones, sociedades, revistas o publicaciones científicas, prohibiéndose facilitarlo o utilizarlo con fines de propaganda, publicidad, lucro o beneficio personal”.

3.4. Con relación al secreto bancario, la Ley 21.526 establece en su artículo 40: “Las informaciones que el Banco Central de la República Argentina reciba o recoja en el ejercicio de sus funciones tendrá carácter estrictamente confidencial. Tales informaciones no serán admitidas en juicio, salvo en los procesos por delitos comunes y siempre que se hallen directamente vinculadas con los hechos que se investiguen. El personal del BCRA deberá guardar absoluta reserva sobre las

informaciones que publique el BCRA sobre las entidades comprendidas en esta Ley; sólo mostrarán los totales de los diferentes rubros que como máximo podrán contener la discriminación del balance general y cuenta de resultados mencionados en el artículo 36”.

4. Normas vigentes sobre secreto estadístico

4.1. ¿Cuál es el significado que en la legislación se da a “secreto estadístico”? Tal vez resultaría mejor desmenuzar el artículo 10 de la Ley 17.622 para lograr una mejor interpretación.

a) El artículo 10 dice en su primera parte, textualmente:

“Las informaciones que se suministren a los organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional, en cumplimiento de la presente ley, serán estrictamente secretos y sólo se utilizarán con fines estadísticos.

Los datos deberán ser suministrados y publicados exclusivamente en compilaciones de conjunto, de modo que no pueda ser violado el secreto comercial o patrimonial, ni individualizarse las personas o entidades a que se refiere”.

Al referirse a fines estadísticos podemos mencionar algunos párrafos del artículo de Margaret E. Martin²: “Cuando prometemos a un interrogado que la información suministrada será utilizada ‘tan solo con fines estadísticos’ ¿qué queremos decir? En el pasado se consideraba suficiente describir como un fin estadístico la intención de suministrar solamente datos globales o resumidos. Se estimaba adecuado disponer normas para la publicación de datos totales de tal forma que ningún individuo, familia, empresa comercial u otra organización pudiesen ser identificados, ni siquiera por otro integrante de un total publicado. Bajo las condiciones actuales, especialmente como consecuencia de la computarización, es muy difícil definir con precisión el ‘fin estadístico’. La esencia del concepto parece consistir en que:

- 1) Los individuos no serán identificados, aunque la información sobre ellos puede incorporarse anónimamente en algunas cintas de datos estadísticos y utilizarse para seleccionar más muestras, y
- 2) Que la mayor parte de la información suministrada por organizaciones comerciales no será divulgada, aunque la información identificatoria sobre empresas, cuando menos en algunos países, puede cobrar estado público o divulgarse para otros usos estadísticos.”

b) El artículo 10 en su última parte, dice textualmente:

“Quedan exceptuados del secreto estadístico los siguientes datos de registro: nombre y apellido o razón social, domicilio y rama de actividad”.

Si el concepto de secreto estadístico se lo interpreta o enfoca por vía de la excepción, resulta que la única excepción al secreto estadístico que acepta la ley cubre los datos llamados de registro, esto es: nombre y apellido o razón social, domicilio y rama de actividad. Dado que “nombre y apellido” está incluido como sinónimo de razón social, es claro que este enunciado de datos de registro se asocia con un universo de unidades productivas y no con un universo de individuos. Por tanto, debería interpretarse que no está permitido proveer datos de registro sobre personas físicas (EN TANTO CIUDADANOS Y NO EN TANTO UNIDADES ECONÓMICAS).

4.2. En la legislación estadística provincial la interpretación más difundida de secreto estadístico es la de “utilización de datos individuales en compilaciones de conjunto”.

Hay otras interpretaciones similares como por ejemplo la que alude a “la imposibilidad de proporcionar datos que permitan identificar al establecimiento, empresa o persona, debiendo, por el

² Informe y procedimientos del Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Organización Estadística, octubre de 1973, Ottawa (Canadá), sección 4, p. 38, párrafo 9.

contrario, ser publicados o proporcionados en forma global". En algunas leyes de estadística provinciales se encuentran definiciones tales como: las declaraciones y/o informaciones individuales no podrán ser comunicadas a terceros cualquiera sea la autoridad solicitante- ni utilizadas en forma tal que sea posible la identificación del informante.

En otras legislaciones se refieren en forma conjunta al carácter de la declaración jurada con la estricta reserva, involucrando los deberes y derechos del informante.

Se ven casos en donde "se prohíbe la publicación de nombres, empresas, sociedades, profesionales y de-más entidades a que se refieren los datos o informes solicitados con exclusión de los casos en que se trate de industrias protegidas, de cuya actividad podrán consignarse cifras globales de cada planta fabril". En otra se puede observar que el carácter de confiabilidad y reservado se asegura para aquellos datos que puedan comprometer el secreto del tiro comercial o el éxito de los negocios del informante.

4.3. Es altamente probable que las expresiones utilizadas en los instrumentos legales citados en los párrafos anteriores no tengan para el público general una interpretación suficientemente clara del secreto estadístico y en consecuencia, sea aconsejable encarar acciones de divulgación de tipo permanente.

4.4. Por otro lado, hay claras evidencias de que la falta de una cabal interpretación de la expresión "secreto estadístico" por parte de quienes participan con diversos grados de responsabilidad en las tareas de producción estadísticas, conduce a situaciones de riesgo realmente grave.

Es así como, por desconocimiento, se suelen cometer acciones proclives a no respetar el secreto estadístico o de clara violación del mismo. Por ejemplo:

a) Cuando por carencia de formularios impresos en blanco se acepta que se saquen fotocopias de los mismos y se registren en ellas los datos.

¿Cuál es el riesgo que para la confidencialidad encierra una situación como la descrita? Existen sistemas de duplicación que no aseguran que los textos sean indelebles. Algunos se borran con goma de lápiz común. ¿Qué garantía tiene en ese caso el informante de que su declaración no pueda ser alterada? Además, ¿qué control puede tener la repartición del uso, cantidad, circulación y destino de su papelería oficializada con su sello o membrete si se admite la reproducción libre?

b) Cuando se fotocopian los formularios ya respondidos y se los cede para actividades no estadísticas de las distintas áreas de gobierno, como la investigación, la certificación de prestaciones médicas o sociales, la realización de obras de infraestructura, etc.

c) Cuando por dificultades operativas de las unidades estadísticas (carencia de personal, tecnología, etc.) y ante la imposibilidad de realizar trabajos para terceros, se le presta el archivo (cinta, disquetes, etc.) para la ejecución de los mismos con el compromiso de su devolución, o se da acceso directo al usuario de los formularios o documentos originales.

4.5. En algunos países se permite revelar información declarada con fines estadísticos previo consentimiento escrito de la persona o del propietario de la empresa. Sin embargo, es necesario considerar que resulta una tarea difícil de implementar porque se debe llevar un registro muy completo y cuidadoso de todas las declaraciones juradas que den el consentimiento para la revelación de su información, y además brindar seguridad al declarante de que su autorización será usada pura y exclusivamente para el objetivo determinado, que fue el tema de la previa autorización.

5. Vinculación entre el secreto estadístico y la forma de recopilar información

5.1. La corriente de datos que elabora un servicio estadístico se recibe a través de dos canales:

a) Específico: creado especialmente por el servicio estadístico para la recopilación de datos.

b) Administrativo: el servicio estadístico aprovecha tramitaciones administrativas dentro del organismo del que depende el servicio, para obtener datos de los declarantes.

5.2. En el caso del canal específico el servicio SEN diseña, manda imprimir y remite los formularios estadísticos que deberá llenar el informante, y éste devuelve directamente el formulario al servicio SEN.

5.3. Cuando se utiliza el canal administrativo, pueden presentarse dos alternativas:

a) que el servicio SEN utilice las tramitaciones administrativas que debe cumplir un informante, para hacer llenar un formulario estadístico diseñado por el Servicio SEN y cuya función exclusiva es estadística; en ese caso ningún sector administrativo utiliza el formulario estadístico para conocer datos del declarante.

b) que el servicio SEN utilice las tramitaciones y formularios administrativos para extraer datos del informante con la finalidad de recopilación estadística de esa información.

5.4. Se plantea ahora como pueden vincularse las disposiciones sobre secreto estadístico con cada una de las alternativas mencionadas precedentemente.

Cuando se utiliza el canal específico y cuando se trabaja dentro de la alternativa a) del canal administrativo se dan las condiciones para que se respeten las normas sobre secreto estadístico con total rigurosidad; es decir, que el servicio SEN no debe proveer a terceros, ya sean empresas, personas, organismos o dependencias, datos que permitan individualizar al declarante; sólo se podrá entregar información tabulada de forma que no pueda producirse ninguna individualización.

En la alternativa b) del canal administrativo, aunque el resguardo de los datos no sea de competencia directa del servicio SEN, éste debe igualmente preservar los datos de la individualización. Esto significa que el servicio SEN no debe tener participación en el caso de que el organismo del que depende deba proveer a terceros datos con identificación. Es fundamental que el servicio SEN muestre un proceder que mantenga en el informante la confianza.

6. Instrumentación del secreto estadístico

6.1. Margaret Martin en el artículo citado³ hace una detallada descripción que puede interpretarse como el compromiso que se asume al asegurar al informante que las declaraciones que realice ante el ente productor de estadística serán tratadas de acuerdo con las reglas de confidencialidad que él espera. La autora dice:

“Un estatuto que vele por la naturaleza confidencial de los datos estadísticos deberá:

- Prohibir el uso de la información para fines que no sean estadísticos (por ejemplo las declaraciones no podrían ser utilizadas para tributación, reglamentación o investigación);
- Prohibir la revelación en una forma que permita la identificación de un interrogado;
- Estipular que los informes (y las copias de archivos) son inmunes al proceso legal;
- Una disposición que excluya cierto tipo de informes de las estipulaciones relativas a la naturaleza confidencial de los datos;
- Una disposición que permita a los interrogados autorizar voluntariamente la publicación de la información que hayan suministrado;
- Una disposición que precise el período durante el cual será mantenido el carácter confidencial de los informantes.”

³ Op. cit., p. 41, párrafo 18.

7. Acciones inmediatas en materia de secreto estadístico

7.1. Mientras se instrumentan legalmente todos los aspectos que deben contemplarse actualmente en materia de secreto estadístico, es necesario dar un conjunto mínimo, pero práctico e inmediato, de acciones y recaudos que pueda adoptar cada servicio estadístico.

7.2. El grupo de trabajo propone el siguiente conjunto mínimo de acciones en materia de secreto estadístico para que sea implementado en el SEN, con lo que se lograría mejorar paulatinamente la situación en esta materia.

a) Hacer constar en los formularios con propósito estadístico y que sean respaldados por un servicio estadístico reconocido por el SEN, que los datos suministrados por el declarante están preservados por el secreto estadístico en virtud de la Ley 17.622/68 o instrumento legal provincial correspondiente.

b) Complementariamente, implementar la prohibición de invocar las disposiciones de la Ley 17.622 por servicios o entidades ajenas al SEN.

c) Disponer en forma regular de copia de los principales archivos maestros computarizados, en los que se hayan eliminado los datos de identificación del informante.

d) Programar campañas eficientes para difundir el alcance del secreto estadístico a nivel de la población en general, en su carácter de informantes.

e) Instrumentar acciones permanentes para instruir convenientemente a los servicios SEN y otras oficinas que pudieran tener vinculación con el quehacer estadístico en cuanto al alcance del secreto estadístico y la responsabilidad que en tal sentido les cabe frente a la comunidad.

f) Instrumentar acciones permanentes para instruir a los usuarios sobre el alcance del secreto estadístico.

g) Reglamentar en forma conveniente que el informante es el único que tiene acceso a su información individual.

h) Reglamentar el cobro de los procesamientos especiales para terceros para que las unidades estadísticas tengan facultad y dispongan de medios para realizarlos y no recurran al préstamo de archivos.