

XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2013.

Ley de estadística y secreto estadístico: una revisión comparativa.

Masciadri Viviana.

Cita:

Masciadri Viviana (2013). *Ley de estadística y secreto estadístico: una revisión comparativa*. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/575>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

ARGENTINA: LEYES DE ESTADÍSTICA Y SECRETO ESTADÍSTICO. UNA REVISIÓN

COMPARATIVA

Viviana Masciadri
IIEGE/CONICET

Introducción

Con la intención de evaluar el riesgo existente en leyes, decretos y disposiciones que rigen el sistema de estadísticas nacional argentino en relación con el resguardo de datos recopilados con fines estadísticos y en relación con la explotación de datos administrativos se analizan las legislaciones reglamentadas en el período 1894-1966 y las que rigen el período actual. En relación con éste último se revisa la normativa que reglamenta el secreto estadístico con el propósito de determinar si es posible exceptuar del mismo el nombre y el apellido o la razón social, el domicilio y la rama de actividad (art.10, ley 17.622) cuando se inscribe a los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas (CJFA) entre los órganos centrales de estadística, y sabiendo que el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) utilizó información de registro a los fines de la llamada ‘lucha contra la subversión’. El estudio introduce elementos definitorios de un sistema estadístico, examina la especificidad de la legislación argentina y discurre sobre las legislaciones estadísticas de Brasil, México, Estados Unidos de América y España focalizando el articulado entre los componentes fines estadísticos y no-estadísticos y seguridad nacional. Del examen se desprende la necesidad de modificación de la norma que rige el sistema estadístico en la Argentina, cambio que desarticularía parte de las bases jurídico-técnicas que dio sustento al Estado Burocrático Autoritario (O’Donnell, 2009).

Sistema estadístico

Básicamente, el sistema estadístico está constituido por el sistema objeto (SO) y el sistema de información estadística (SIE). Se puede entender por SIE al conjunto de elementos, ordenadamente relacionados entre sí, que aporta al sistema objeto —a la organización a la cual sirve y que marca las directrices de funcionamiento— la información necesaria para el cumplimiento de sus fines, para lo cual tendrá que recoger, depurar, procesar y almacenar la información, facilitando la recuperación de la misma. El SO esta formado por los usuarios de información estadística (salidas), los suministradores de datos (entradas) y los órganos ejecutivos y legislativos (controladores). Estos elementos forman el entorno del SIE y lo regulan. Los poderes

legislativos (Cámaras) y ejecutivo (Gobierno), que instituyen el marco legal administrativo en el que el SIE deberá desarrollar sus funciones, los principios que han de regir su funcionamiento y las prioridades en las entradas de información y las salidas, conforman el controlador externo del SIE. Todo esto lo organiza el controlador en función de sus objetivos jugando un papel esencial en la protección de datos ya que establece la normativa que rige los derechos a la información y a la intimidad. Las entradas están compuestas por los datos que ingresan, generalmente, como microdatos procedentes, bien de personas físicas o jurídicas, bien de entes públicos administrativos; también las conforman los recursos económicos (humanos, maquinas, etc.) y las demandas de información. Las salidas hacen referencia a la información estadística (macrodatos, microdatos no identificables y metadatos) y a las propuestas de normas y directrices que pasan al controlador y sirven de base para establecer disposiciones legales marco donde encuadrar el SIE, las entradas y los suministradores de información. El objetivo principal del SIE es producir “información estadística” pero esta no se produce en abstracto sino que se vincula con el entorno que, a su vez, se encuentra determinado por condicionantes sociopolíticos y económicos. El análisis de las interacciones del SIE con el medio —con el sistema social en el que se encuentra inmerso— es ineludible para comprender su estructura funcional y los problemas que se plantean respecto a derechos a la información y a la intimidad.

La prohibición de difundir datos en los que no se preserve el anonimato de cada unidad individual a la que se refiere la información se denomina secreto estadístico, el que se debe examinar desde una triple mirada: la de los usuarios de la información, que demandan datos para investigación, planificación y toma de decisiones; la de los proveedores de datos, en potencia, todas las personas físicas y jurídicas de un país, que exigen el respeto a la confidencialidad de los datos individuales recogidos; la de los organismos de la administración pública y las oficinas de estadística que integran el SIE, obligadas, por un lado, a difundir información y, por otro, a proteger la información de tipo individual o individualizable. Es decir, se trata de una norma profesional, limitada y específica, aplicada a las estadísticas oficiales —que se definen en función del tipo de SIE y de las características del entorno— como así también a los enclaves estadísticos, permanentes o temporales fuera del SIE; atañe, asimismo, a todo el personal envuelto en el manejo de datos. Dicho de otro modo, los objetos de secreto estadístico son los datos recogidos o utilizados con fines estadísticos que no pueden publicarse ni revelarse en unidades de carácter individual, en tanto puedan asociarse a alguno de los datos

primarios obtenidos de una determinada unidad estadística (personas, familias, parejas, empresas, etc.); no sólo comprende a microdatos identificados o identificables sino también a macrodatos en los que es posible reconocer alguna unidad elemental.

Hay que destacar que los ficheros administrativos contienen datos recogidos y almacenados por la administración pública, con el fin de ejecutar cualquier acción — beneficiosa o no— que repercute directamente sobre el sujeto de los datos, motivo por el cual los datos nominativos tienen una clave o identificador mediante el cual se establece una relación unívoca entre el conjunto de datos y el sujeto de los mismos. En su lugar, los ficheros estadísticos pueden prescindir del identificador sin que su finalidad se vea afectada pues si se la necesita es a los fines de tratamiento informático. Aunque la diferencia conceptual entre unos y otros no presenta problemas, en la práctica, la separación entre estas categorías puede resultar casi imposible, principalmente cuando un mismo organismo realiza actividades de tipo administrativo y estadístico. La dificultad medular en la transferencia de datos administrativos a las oficinas de estadística reside en que se entreguen con sus identificadores, y que éstos se utilicen para integrar ficheros procedentes de diversas fuentes generándose una información muy completa sobre cada individuo, capaz de violar el derecho a la intimidad. En caso de explotación de datos administrativos el secreto estadístico no debe impedir su flujo hacia el SIE, a menos que dicha acción constituya un peligro real para su resguardo. En todo caso, se deberá evaluar el riesgo (Seltzer, 1998) que subyace al integrar ficheros y ceder datos administrativos a las oficinas de estadística, máxime cuando existe la posibilidad de integración con otras fuentes, extremando las medidas cuando se trata de datos sensibles como lo son las opiniones políticas y religiosas (De Miguel Castaño, 1983:111-189; 195-359).

El caso argentino

Con la intención de evaluar el riesgo¹ existente en leyes, decretos y disposiciones que rigen el sistema de estadísticas nacional (SEN) respecto al resguardo de datos recopilados con fines estadísticos y en relación con la explotación con fines estadísticos de datos administrativos se ausculta la ley 17.622/1969 sabiendo que se la debe considerar opuesta a la Constitución del Estado debido a que un gobierno de facto no se encuentra facultado para sancionar leyes legalmente válidas. Si se admite que la

¹ El riesgo obliga a reglamentar leyes de protección de datos.

mencionada norma es inconstitucional será necesario revisar las legislaciones constitucionales previas.

Período histórico, 1894- 1966

No hay otra vía que admitir que el problema de la ausencia de separación entre estadísticas civiles y militares se remonta a la ley 14.046 del 6 de septiembre de 1951 y a sus antecedentes —decretos 13.940/1944, 7.182/1946 y 5.240/1950— puesto que, primeramente, se reglamentaban estadísticas civiles (Mentz, 1991; Otero, 2007) —ley 3.180/1894 que creó la Dirección General de Estadística— y militares —ley 9.697/1915 sobre Estadística Militar de la República. Por cierto, fue durante el gobierno constitucional del General Perón que el Senado y la Cámara de Diputados reglamentaron² la ley 14.046 de Censos y Estadísticas derogando las leyes 3.180 y 9.697 pero sin delimitar los términos exactos de la coordinación entre el Ministerio Secretaría de Estado de Defensa Nacional —Dirección General de Estadística Militar, a cargo de la estadística militar—y el Ministerio Secretaría de Estado de Asuntos Técnicos —Dirección General del Servicio Estadístico Nacional, a cargo de la dirección, sistematización, compilación y fiscalización de las estadísticas y censos— situación que se dilucida en el artículo 13: “Las informaciones relacionadas con las tareas estadísticas o de los censos (...) serán estrictamente secretas y se utilizarán sólo con fines estadísticos. Las declaraciones no podrán ser comunicadas a terceros, ni utilizadas en forma tal que se pueda individualizar la persona o entidad a quien se refirieren, si no media su consentimiento expreso. Las informaciones requeridas por la estadística militar, serán utilizadas exclusivamente para sus fines específicos”.

Es decir a partir de 1951, con la ley 14.046, se afianza la estrategia administrativa donde estadísticas civiles y militares conforman un bloque dentro de la legislación que regula las estadísticas oficiales. Ciertamente, el gobierno del general Aramburu, a través del decreto-ley 2.246 del 4 de febrero de 1956 reglamentó la reorganización de la Dirección Nacional del Servicio Estadístico Nacional y del Consejo Nacional de Estadística pero no modificó la ley 14.046 pasando, la primera a depender del Ministerio de Hacienda mientras que el segundo fue regenteado por el poder ejecutivo y

² Los debates parlamentarios denotan que la norma impulsada por el peronismo fue cuestionada por el radicalismo que entendía que lo militar debía depender de lo civil y no a la inversa; la posición del diputado peronista Bagnasco justificaba la norma aduciendo que los datos y las informaciones que necesita el gobierno son para ejecutar una acertada política administrativa y que la estadística militar requiere la individuación y detalles concretos de los elementos a fin de completar la información estadística para la defensa nacional especialmente en caso de una eventual movilización; mientras que el diputado radical Monjardin objetaba ese criterio (Novick, 2004:60).

los interventores de las provincias y sus delegados con el propósito de coordinar todas las estadísticas del país. Tampoco el decreto 11.778 del 23 de diciembre de 1965 — firmado por el Presidente Dr. Illia, el Ministro Secretario en el departamento de Economía Juan C. Pugliese y el Secretario de Hacienda Carlos García Tudero— afectó la vigencia de la ley 14.046 instituyendo en dos subdirecciones la estructura básica de la otrora Dirección Nacional de Estadísticas y Censos dependiente de la Secretaría de Hacienda: la subdirección de estudios e investigaciones estadísticas censales conformada por el sector administrativo y por asesores de estudios demográficos, económicos, muestreo y procedimientos, coordinación, análisis y asistencia técnica, y la subdirección ejecutiva.

Período actual

El día 25 de enero de 1968 la autodenominada Revolución Argentina derogó la ley 14.046/1951 y creó el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) mediante la ley 17.622 que fue refrendada por el General Juan Carlos Onganía como presidente de facto y por el Dr. Guillermo A. Borda como ministro del interior; años después el General Roberto M. Levingston reglamentó el decreto 3.110/1970. Durante el período democrático fueron principalmente cuatro las disposiciones que introdujeron elementos nuevos: la disposición 11/1988 emitida durante la presidencia del Dr. Ricardo Alfonsín; el decreto 1.831/1993 y la disposición 176/1999 ambas sancionadas durante la presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem y la disposición 188/2003 formulada durante la presidencia del Dr. Eduardo Duhalde. No sorprende que los sucesivos regímenes hayan validado la ley 17.622 pero sí causa desconcierto que gobiernos constitucionales la ratifiquen, legitimándola. Pese a este estado de cosas, dos elementos articulados en la discutida legislación necesitan revisión: órganos centrales y secreto estadístico.

En primer término, la ley 17.622 (art. 3) determina que el INDEC ejerce la dirección de todas las actividades estadísticas oficiales de la Nación de acuerdo con el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva. En efecto, al SEN lo integran: el INDEC; los organismos centrales de estadística entre los que se cuentan los servicios estadísticos de los Ministerios y Secretarías de Estado, los servicios estadísticos de los CJFA, los servicios estadísticos de organismos descentralizados de la Administración Nacional, los servicios estadísticos de las empresas del Estado; y los organismos periféricos de estadística, esto es, los servicios estadísticos de los gobiernos

provinciales y municipales,³ los servicios estadísticos de las reparticiones autárquicas y descentralizadas, provinciales y municipales, los servicios estadísticos de las empresas provinciales y municipales y, los servicios estadísticos de los entes interprovinciales. Resulta impropio que entre los órganos centrales del SEN se encuentren los CJFA y que el programa anual de estadísticas y censos nacionales se base en las supuestas necesidades de información formuladas por los, históricos e inexistentes, Consejo Nacional de Desarrollo (CONDE) y Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) (art. 5) junto a una borrosa yuxtaposición de los decretos 3.110 y 1.831/1993 y la disposición 176/1999.

En segundo término, es consabido que todo SIE debe conformar un centro de intercambio e interpretación de información estadística nacional e internacional pero el conflicto mayor radica en que se aplica un marco legal único, sabiendo que los fines con que se emplean los datos varían cuando su uso es civil o militar amen que tampoco se especifican los términos relativos a la protección de datos personales⁴ y en su lugar se exceptúa el *nombre y el apellido* entre otros datos de registro. Ciertamente, el artículo 10 instauro: “Las informaciones que se suministren a los organismos que integran el SEN (...) 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 quienes se refieran. Quedan exceptuados del secreto estadístico los siguientes datos de registro: nombre y apellido, o razón social, domicilio y rama de actividad”. Hay que señalar, asimismo, que los ficheros administrativos contienen datos recabados y almacenados por la administración pública, con el fin de producir cualquier acción sobre el sujeto de los mismos; por esa razón, los datos nominativos tienen una clave o identificador que establece una relación unívoca entre el conjunto de datos y el sujeto de los mismos. No resulta casual que el día 29 de febrero de 1968, Onganía y Antonio R. Lanusse hayan reglamentado la ley 17.671 sobre Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional que fija las competencias del Registro Nacional de las Personas aludiendo a los planes de defensa (cap. I, secc. II, art. 2º, inc. b) que en aquel momento se abocaban a salvaguardar los más altos interés de la Nación de la penetración comunista en todos los campos de la vida nacional. Una forma de identificación de las personas, cualquiera sea su filiación

³ Las leyes que rigen las Direcciones Provinciales de Estadísticas (DPE) replican casi sin modificaciones la normativa nacional.

⁴ Hoy rige la ley 25.326 —sancionada por el Honorable Congreso de la Nación el 4 de octubre de 2000— que instauro principios relativos a la protección de datos ratificando, contradictoriamente, la ley 17.622.

política, es creando ficheros patronímicos que combinan información de distinto tipo siendo, precisamente, el nombre y el apellido la clave utilizada como se expresa en el capítulo II referido a la inscripción y al legajo de identificación. En lo que hace al funcionamiento del SEN, el decreto 3.110/1970 preceptuado durante el mandato del general Levingston en el capítulo VI (art. 14) relativo al secreto estadístico dicta: “Las declaraciones y/o informaciones individuales no podrán ser comunicadas a terceros - aunque se trate de autoridades judiciales o de servicios oficiales ajenos al SEN- ni utilizadas, difundidas o publicadas en forma tal que permitan identificar a la persona o entidad que las formuló” limitando el acceso a la información aunque el flujo con los CJFA está asegurado pues en ningún caso se fijan límites en la interconexión de archivos entre los servicios del SEN.

Conviene presentar, entonces, el contexto ideológico de nacimiento del SEN que remite al concepto de Estado Burocrático Autoritario desarrollado por Guillermo O’Donnell en su obra homónima y que considera que la especificidad histórica del Estado Burocrático Autoritario, respecto a otros tipos de estados autoritarios, es que quienes llevan a cabo y apoyan su implantación, las clases dominantes, coinciden en que el requisito principal para extirpar la crisis es subordinar y controlar al sector popular, revertir la tendencia autonomizante de sus organizaciones de clase y eliminar sus expresiones políticas. A la luz de tal concepto se comprende la inclusión de los CJFA en el SEN y el implante de normativas referidas al manejo de datos que perduran hasta el presente aunque es válido suponer que los objetivos que impulsaron al controlador en el año 1968 —gobierno de facto— difieran de los perseguidos por el controlador de hoy —poderes legislativo y ejecutivo—. Con todo, la ley 17.622 y el decreto 3.110 consagraron la imposición de un orden y su viabilidad hacia el futuro restando cimentar un sistema de exclusión política de los sectores activados para someterlos y eliminarlos. Indudablemente la activación popular se encontraba *in crescendo* y finalmente, el golpe “democrático” que depuso a Levingston y llevó a Lanusse a la presidencia impulsó la idea falaz de que se pretendía asegurar “el pleno restablecimiento de las instituciones democráticas” meta con que las Fuerzas Armadas decían haber intervenido desde 1966. Es sabido que durante el mandato de Levingston existía un explícito propósito de eliminar los “viejos partidos” y es factible que, con ese propósito, la legislación haya dejado fuera del secreto estadístico el dato de registro correspondiente a la rama de actividad junto, claro está, al nombre y apellido o razón social y al domicilio. Postteriormente, para cimentar el Estado Burocrático Autoritario fueron innecesarias

nuevas⁵ operaciones legislativas sobre el SEN pero el 24 de noviembre de 1971, por ley 19.347, Lanusse junto a su ministro del interior Arturo Mor Roig crearon la Comisión Organizadora del Sistema Nacional de Empadronamiento (COSNE) en tanto organismo estatal para la transferencia de información que cesaría sus funciones y sería disuelta el último día del mes siguiente al acto eleccionario. Tres años después, la ley 20.298 —del 24 de abril de 1973, publicada el día miércoles 2 de mayo de 1973—, enmienda el artículo 14 estableciendo que: “cesará en sus funciones y será disuelta el último día del mes siguiente al acto eleccionario, debiendo transferir la documentación existente, su patrimonio y demás bienes al Registro Nacional de las Personas, con excepción del material mecanografiado y sus elementos accesorios, que serán transferidos al Ministerio del Interior con destino a la Dirección Nacional Electoral”. Según O’Donnell, las Fuerzas Armadas consideraban que, la imagen de cohesión y disciplina que ostentaban no debía peligrar resguardándola mediante una participación limitada en el Estado Burocrático Autoritario,⁶ pero designando a civiles y técnicos en niveles decisorios estamentales (Ministerios, Secretarías) junto a militares retirados en las intervenciones y las provincias. Pero como los problemas residían en el desorden y la subversión, era sano que se instituyera el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad Nacional (ley 16.970/1966) formado por el CONASE que se ocuparía de la seguridad nacional en vínculo estrecho con el CONADE, además de las acciones desarrolladas por el Servicio Civil de Defensa (ley 17.192/1967). En este marco, no resulta desconocida la confección y circulación de listas en ámbitos institucionales de todo tipo,⁷ pero lo que permanece borroso es que las listas podrían haber sido confeccionadas con la aquiescencia de la mano técnica y si esa mano se negaba pasaba a formar parte de su propia lista.

Aunque todo Estado Burocrático Autoritario es resistido y, posiblemente, un puñado de once funcionarios/as del hoy Ministerio de Economía y Finanzas Públicas,⁸

⁵ En el año 1978, el día 14 de abril, se publicó la Ley 21.779 que reemplazó el artículo 15 de la Ley 17.622 rectificando las multas para quienes falseen u omitan maliciosamente información útil para el SEN.

⁶ El CONADE, el CONASE, el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE) y la Junta Militar (O’Donnell, 2009:80-81; 97). Cf. Lanusse (1977).

⁷ Es conocido el uso que las dictaduras hicieron de los datos personales en la desaparición de personas (UNESCO, 2007:61) siendo la doctrina de seguridad nacional (DSN) el componente ideológico subyacente en las leyes y decretos analizados; Velazquez Rivera, 2002:16).

⁸ En un contexto de normalización de la economía (O’Donnell, 2009:139) se sancionó, el 16 de julio de 1968, la ley 17.811 que creó la Comisión Nacional de Valores, repartición estatal autárquica nacional de carácter técnico. A esta se sumaron las leyes de organización territorial que facilitaron el asentamiento de transnacionales.

que desaparecieron durante el terrorismo de Estado, sean la expresión de esa conducta: Carlos Noriega, Raúl Miranda, Carlos Gustavo Cortiñas y Hugo Bivi; Aída Fucinos Rielo; Graciela Mellibovsky Saidler; Juan Carlos Casariego de Bel; Juan Takara Higa, Juan Alberto Galizzi Macchi, Rodolfo Elías Zappellini y Alicia Castillo Barrios Marquez. La presunción se torna casi obvia al recorrer la síntesis biográfica de Carlos Noriega, detenido-desaparecido en 1977 siendo director del INDEC aunque en su legajo⁹ figura su renuncia: en 1965, trabajó en el CONADE y en 1970, fue nombrado jefe del Censo Nacional de Población; en 1973, después de una estadía en la CEPAL se lo designa director del INDEC, cargo que ocupaba cuando sobrevino el golpe de Estado de 1976 y los interventores militares del instituto requirieron adulterar datos estadísticos y reconocer nombres de personal contratado “subversivo” a lo que se negó en calidad de “técnico”. Pero como la lista debía pasar por la SIDE fue amenazado y debido a su firme negativa, en el verano de 1977, fue detenido; su esposa depuso denuncias y recurrió a un hombre de armas aduciendo que su esposo trabajó en Naciones Unidas recibiendo como respuesta que debía saber que allí se entrena a subversivos (CRM, FCE, UBA, 2007:194-195).

Durante el período democrático las disposiciones 11/1988, 176/1999 y 188/2003 especifican elementos en torno al secreto estadístico aunque legitimando la unificación de estadísticas civiles y militares y las leyes de la autodenominada revolución argentina.

La disposición 11 se propuso acotar el derecho a la información, redefinir las obligaciones del personal (artículos 1, 2, 3 y 4; anexo I) y establecer los términos del secreto estadístico (artículos 4 y 5) pero resultó insatisfactoria puesto que enraizó en los artículos 10, 13 y 17 de la ley 17.622. La disposición 176, del 23 de marzo de 1994, especifica los términos según los cuales podrían difundirse macrodatos y microdatos y señala obligaciones en materia de secreto estadístico resultando más completa que las previas aunque retoma el cuestionado artículo 10 y olvida establecer plazos de vigencia del secreto estadístico para datos de personas físicas y jurídicas. Del mismo modo, relega el debate a cerca de la falta de pertinencia de la inscripción de los CJFA entre los órganos centrales del SEN. El 15 de abril de 2003, mediante la disposición 188, el entonces director del INDEC Juan Carlos Del Bello dispuso crear la Comisión de Consulta sobre Secreto Estadístico con el propósito de: unificar criterios en relación con

⁹ En el legajo figura que fue contratado en el ex CONADE desde el 1.11.1962 hasta el 31.3.1968 fecha de renuncia; el 2.11.1970 es designado a cargo del INDEC (Res. 482) y es nombrado director el 3.8.1973 hasta el 1.6.1976 fecha de renuncia (Res. 106).

el alcance de las obligaciones establecidas por el artículo 10 (ley 17.622), examinar la aplicabilidad del secreto estadístico de acuerdo a la heterogeneidad de los temas cubiertos, reglamentar el resguardo de los datos habida cuenta del avance tecnológico y difundir la importancia del secreto estadístico entre la población.

A estas disposiciones hay que agregar los decretos 1.831 y 2.043 que impulsaron la reorganización del SEN y del INDEC. La primera, del 1 de septiembre de 1993 rubricada por el ministro de economía Domingo Cavallo, innovó la estructura del SEN detallando las áreas de responsabilidad estadística de ministerios, secretarías de estado y organismos estatales en treinta y seis artículos. El decreto 2.042/1993, firmado por Menem y su ministro de economía, implantó una nueva organización en el INDEC mediante veinticuatro direcciones y dos departamentos estableciéndose la transferencia de toda la información a la Secretaría de Programación Económica.

El 1 de julio de 2010 la comisión de población y desarrollo humano de la Cámara de Senadores elevó al Poder Ejecutivo un dictamen que, entre otras elementos, se propone derogar el inciso referido a los CJFA en la ley 17.622, instituir el Consejo Federal de Estadística y Censos y crear una Comisión Bicameral —constituida por representantes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados— de control y seguimiento del SEN de carácter permanente sobre la base de la ley 17.622. En resumen, todos los gobiernos democráticos han relegado el debate a cerca de la constitucionalidad de la norma haciendo caso omiso a los elementos doctrinarios subyacentes y naturalizando la estrategia administrativa donde estadísticas civiles y militares conforman un bloque dentro de la legislación que regula las estadísticas oficiales.

Otras legislaciones en materia estadística

Las funciones estadísticas ejercidas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) se sustentan en una serie de leyes y decretos que vieron su origen en los regímenes militares que gobernaron Brasil durante el período 1964-1985 y en períodos previos. Por este motivo, el análisis se torna similar al de la Argentina por el hecho de que en ambos países los gobiernos democráticos, incongruentemente, afirman sus principios estadísticos sobre bases heredadas de viejos conceptos.¹⁰

Actualmente el IBGE esta organizado en organismos colegiados de dirección superior: Consejo Técnico, Consejo de Síndicos y Consejo del Director y organismos de asistencia directa e inmediata al presidente: Gabinete, Procuraduría General; Auditoría

¹⁰ Véase O'Donnell (2011:120-135).

Interna; Dirección Ejecutiva; Dirección de Encuestas, Dirección de Geociencias, Dirección de Informática, Centro de Documentación y Diseminación de Informaciones y Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas; unidades estatales de 26 estados y el Distrito Federal, con 530 agencias (Bianchini y Albieri, 2008).

Según establece la ley 5.878/1973 se podría cuestionar la amplia participación y responsabilidad de las Fuerzas Armadas en el *Conselho Curador* o Junta de Síndicos aunque actualmente la institución opera mediante lo dispuesto en la ordenanza 215/2004, en tanto reglamento interno que modifica la composición del Consejo sin anular la legislación señalada. No obstante, la ordenanza 215 dispone que cuatro integrantes de los ministerios de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, Hacienda, Trabajo y Empleo y Defensa integren el Consejo Técnico del IBGE. Dicha ordenanza instituye que el IBGE, en tanto institución pública vinculada al Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión se rige por el decreto-ley 161/1967, por la ley 5.878/1973, por el decreto 4.740/2003 y demás disposiciones que les sean aplicables. Siendo la misión del IBGE representar la situación del país mediante la producción, análisis, investigación y diseminación de información de naturaleza demográfica, socioeconómica, geográfica, cartográfica, geodésica y ambiental, la ordenanza 215 innova sobre lo establecido por la ley 5.878/1973 al proponer una revisión periódica del plan general de información estadística y geográfica (PGIEP) previa consulta con la sociedad a través de la promoción de la conferencia nacional de estadísticas (CONFEST) y geociencias (CONFEGE) aunque no introduce modificaciones al mencionar el plan geodésico y cartográfico básico, creado por decreto-ley 243/1967 e inserto en el sistema estadístico nacional mediante la producción de información y la coordinación de actividades técnicas en consonancia con el PGIEP.

Como elemento distintivo entre Argentina y Brasil destaca que el SIE de este último país concentra la información estadística y geográfica en un único órgano central volviéndose delicadísima, entonces, la no especificación de los términos en que se aplica el derecho a la intimidad en relación con el derecho a la información administrativa que se genera a partir de las actividades del IBGE. Como elemento común a ambos países, la vigencia de las leyes históricas que integran la organización jurídica de ambos SIE impone, como meta, que las estadísticas se utilicen como soporte y plataforma de la seguridad nacional. En efecto, el decreto-ley 243/1967 tiene por objeto establecer “las directrices y bases de las actividades cartográficas y afines, en términos de eficiencia y racionalidad en el ámbito nacional a través de la creación de una

cartografía capaz de satisfacer las demandas del desarrollo económico y social del país y de Seguridad Nacional” (art. 1) instaurando que “las prioridades de ejecución se establecerán en cumplimiento de los aspectos coyunturales inherentes a la seguridad nacional, al desarrollo social y económico y a los compromisos internacionales asumidos por el país” (art. 27) y disponiendo que la comisión de cartografía —integrada por un representante de la Secretaría General del Consejo Nacional de Geografía y del IBGE y miembros designados por los Ministerios de Marina, Guerra, Aeronáutica, Agricultura, Minas y Energía y por la Asociación Nacional de Empresas de fotografía aérea— coordinará la política de cartografía nacional (art. 3, 4 y 25). Asimismo, la ley 5.878/1973 refuerza dicha concepción. En definitiva, a la luz de los hechos históricos acaecidos en distintas latitudes del cono sur resultaría aconsejable que Brasil y la Argentina adapten a los nuevos tiempos la base jurídica que rige la producción oficial de información geográfica y estadística.

A partir de la reforma¹¹ a los artículos 26 y 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se dispuso la creación del sistema nacional de información estadística y geográfica (SNIEG) donde la responsabilidad de normar y coordinar recae en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios. La nueva legislación (LSNIEG), con el propósito de producir y difundir la información de interés nacional, establece que el SNIEG es un conjunto de unidades coordinadas por el INEGI, articuladas mediante la red nacional de información y organizadas en subsistemas compuestos por comités ejecutivos. Los subsistemas son cuatro: subsistema nacional de información demográfica y social compuesto por las secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Educación Pública, de Salud y del Trabajo y Previsión Social; subsistema nacional de información geográfica y del medio ambiente lo integran las secretarías de Defensa Nacional, de Marina, del Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; subsistema nacional de información económica formado por las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía y el Banco de México; subsistema nacional de información de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia conformada por las secretarías de Función Pública, de Seguridad Pública, de Gobernación y de Marina, Procuraduría General de la

¹¹ Durante la presidencia de Vicente Fox Quesada y publicada el 7 de abril de 2006.

República, Consejo de la Judicatura Federal y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹²

La LSNIIEG determina que los informantes del sistema son las personas físicas y morales a quienes le son solicitados datos estadísticos y geográficos instaurándose que, los datos suministrados para fines estadísticos son estrictamente confidenciales y bajo ninguna circunstancia podrán utilizarse para fines no estadísticos. Sin embargo, a la luz de la experiencia regional en el manejo de datos, la inclusión como integrante del SE a la Secretaría de Defensa Nacional y de Marina opaca la figura del secreto estadístico puesto que la normativa concede un papel privilegiado al derecho a la información con varias especificaciones en relación con la confidencialidad y la reserva pero sin precisar qué se entiende por fines estadísticos y geográficos.

Hay que destacar la tarea permanente de consolidación y codificación en materia de legislación general del Código de los Estados Unidos que posibilitó el examen de la compleja interrelación entre el estatuto que rige el funcionamiento de las agencias federales de estadística y otras que reglamentan el derecho a la privacidad, a la información y a la seguridad nacional. Por cierto, el sistema es harto complejo por dos razones fundamentales por definición: (1) se trata de un sistema estadístico descentralizado formado por agencias gubernamentales y agencias reguladoras independientes (*44 U.S.C. 35 Paperwork Reduction Act of 1995*) que mantienen la información sobre personas físicas o jurídicas en registros administrativos pero que también la generan mediante censos, encuestas, catastros, etc.; (2) el esquema político ideológico donde son formalmente reconocidos, por una parte, los derechos de los ciudadanos/as a la información (*5 U.S.C. 552 Freedom of Information Act -FOIA-*) y a la privacidad (*5 U.S.C. 552a The Privacy Act of 1974; 40 U.S.C. 759 note Computer Security Act of 1987*), y por otra parte, la obligación emanada del Estado de regular a sus ciudadanos/as en actividades que podrían afectar la seguridad institucional (*50 U.S.C. 431 et.seq. Central Intelligence Agency Information Act*; la sección 3.4 (e) de la *Orden Ejecutiva 12.333*, emitida el 4 de diciembre de 1981) o económica (*Antitrust Civil Process Act* y la sección 13 de la *Federal Trade Commission Improvements Act of 1980*). Además, hay que señalar que el uso de la información con fines estadísticos se

¹² Fue promulgada durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa el 16 de abril del 2008 rigiendo a partir del 15 de julio de ese año. La LSNIIEG reemplazó la norma previa —del 30 de diciembre de 1980— que ponía un acento mayor en el derecho a la información, aplicaba el concepto de secreto pasivo, concedía un lugar de privilegio a la información geográfica al tiempo que no otorgaba el carácter de confidencial al nombre y a la dirección para efectos de publicación de directorios de personas físicas y morales.

encuentra reseñado en *The Privacy Act of 1974* y en la ley pública denominada *Confidential Information Protection and Statistical Efficiency* sancionada el 17 de diciembre de 2002 bajo la presidencia de George Bush. Pese a la compleja trama jurídica que se urde en torno a la normativa que regula las agencias federales de estadística es el simple punto en común que remite a los diferentes usos posibles del sistema de información, lo que las condujo a delimitar incumbencias. En efecto, al examinar los términos agencia y agencia reguladora independiente según se definen en la *Paperwork Reduction Act of 1995* se deduce que el sistema federal de estadísticas de los Estados Unidos es sumamente abarcativo pues el término agencia se aplica a cualquier departamento ejecutivo, departamento militar, corporaciones de Gobierno o controladas por el Gobierno, o cualquier otro establecimiento en la rama ejecutiva (incluida la Oficina Ejecutiva del Presidente), o cualquier agencia reguladora independiente (44 USC 35, 1), aunque la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) radicada en la Oficina Ejecutiva de la Presidencia es la que tiene la autoridad y la responsabilidad de la coordinación de las políticas, normas, presupuestos y actividades del sistema federal de información aunque no produce estadísticas. Entre las agencias reguladoras independientes son cerca de diez (Wallman y Evinger, 2007; DNSS) las que producen mayormente las estadísticas oficiales.

En definitiva se trata de argumentar, que se está ante una dificultad compartida entre las leyes de estadística de los países hasta acá revisadas, y en este caso puntual no es fácil deducir el modo en que se preserva la confidencialidad cuando entre las agencias se menciona al departamento militar y cuando se limita el acceso a la información¹³ en vista de los intereses nacionales de defensa o de política exterior. De la compleja trama legal revisada se desprende que cuando la información es requerida por los organismos dedicados a la defensa y a la seguridad, todos los registros podrían ser utilizados para esos fines por personal autorizado como se sugiere en el capítulo 3518(c)(1) de la *Paperwork Reduction Act of 1995* y en la *Confidential Information*

¹³ La FOIA (5 U.S.C. 552b) establece nueve excepciones: cuando existen criterios expresamente establecidos mediante una orden ejecutiva para mantener en secreto ciertos hechos por el interés nacional de defensa o de política exterior; las reglas internas del personal de las agencias; otras leyes que explícitamente impiden la divulgación de la información; ante secreto de operaciones comerciales y financieras obtenidas a través de una persona, de privilegios o de manera confidencial; memorándum interinstitucionales o intra-agencia o cartas internos de una agencia; derecho a la privacidad aplicado a fichas de personal, expedientes médicos y archivos similares; actividad policial de distinta índole; contenidos relacionados con revisiones, operaciones o con informes preparados por, en nombre de, o para el uso de un organismo responsable de la regulación o supervisión de las instituciones financieras; y datos geológicos y geofísicos y mapas en relación con pozos.

Protection and Statistical Efficiency, que postula que los datos o la información adquirida por una agencia en virtud de un compromiso de confidencialidad y exclusivamente para fines estadísticos serán empleados por los funcionarios, empleados o agentes exclusivamente con esos fines y no deberán ser revelados por una agencia en forma identificable sino es con el consentimiento del informante, aunque se impone la duda sobre dicha cláusula en virtud del punto B que define los fines no-estadísticos.

En España, la Ley 12 de la Función Estadística Pública (FEP) del 9 de mayo 1989 vino a reemplazar la normativa franquista titulada Ley de Estadística del 31 de diciembre de 1945. La nueva reglamentación comienza con una exposición de motivos donde destaca la transformación del Instituto Nacional de Estadística (INE) en un organismo autónomo de carácter administrativo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda lo que garantizaría la neutralidad en lo concerniente al desarrollo de sus competencias técnicas y a la preservación del secreto estadístico. Hay varios elementos de esta normativa que merecen atención a la luz de la legislación argentina aunque, en relación con nuestra argumentación, destacaremos la imposición o excepción de colaboración en el acopio de datos sobre personas físicas y jurídicas nacionales y extranjeras puesto que, se exceptúa a los organismos públicos que custodian o manejan datos relativos a las necesidades de seguridad del Estado y defensa nacional mientras que se obliga o exceptúa según la legislación específica aplicable a datos tributarios. Por otra parte, dicha normativa obliga a las personas físicas y jurídicas, y también a las instituciones y entidades públicas administrativas estatales, las comunidades autónomas y las corporaciones locales a colaborar con información exacta, completa y a término aunque cuando se revelan el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o ideológicas y cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal o familiar se prevé la participación expresa y voluntaria de los informantes. Cabe advertir, asimismo, que si bien la experiencia española en relación con la integración de archivos estadísticos *Eurostat* es ejemplar para los objetivos que persigue el Mercado Común del Sur, de no removerse las bases jurídico-técnicas que inscribieron las dictaduras institucionales sobre las leyes de estadística de países del cono sur, el intercambio de información no estará exento de riesgo.

En síntesis, hay varios elementos de las normativas revisadas que merecen nuestra atención de acuerdo a lo argumentado en relación con la legislación argentina: constitucionalidad; excepción de obligatoriedad aplicable a los organismos públicos que custodien o manejen datos relativos a las necesidades de la seguridad del Estado y la

defensa nacional excluyéndolos del SIE; consentimiento informado cuando se trata de datos sensibles o cuando afectan la intimidad; tratamiento exhaustivo del secreto estadístico; organización de las comisiones interministeriales, del consejo superior y del comité interterritorial de estadísticas; organismo administrativo autónomo de carácter económicamente dependiente.

Comentarios finales

Las permanencias y cambios en el sistema político, el ordenamiento jurídico, la organización administrativa, la estructura económica, las condiciones socio-culturales y el desarrollo científico y tecnológico —el entorno— influyen indirectamente en un SIE dado. Es factible que la organización estadística de un país pueda fundar una relación de respeto y confianza, basada en la credibilidad de los usuarios cuando se concurre a una posición de autonomía en el manejo de los datos estadísticos. Pero en la Argentina ¿cómo se cimentará una relación de respeto y confianza cuando el SEN se rige por una ley que fue dictada durante un gobierno dictatorial, responsable de organizar el Estado Burocrático Autoritario? Si, la gobernabilidad funciona mediante políticas y departamentos, mediante instituciones burocráticas y administrativas, mediante la ley cuando es entendida como un “conjunto de tácticas”, y mediante formas de poder estatal, aunque no exclusivamente, le compete a cada país adecuar, o no, sus leyes de estadística a los principios que estime funcionales a su noción de gobernabilidad —entendida como el modo en que el poder político administra y regula poblaciones (Foucault, 1978:12-29)— y de soberanía que no deberían soslayar la de los derechos humanos.

Bibliografía

Bianchini Zélia Magalhães y Sonia Albieri (2008), “Calidad en la producción de información: desarrollo y revisión de metodologías en el IBGE”, en *VIII Reunión sobre Estadística Pública Modelos para el Desarrollo de los Sistemas Nacionales de Estadística en Latinoamérica y el Caribe*. Aguascalientes, México, IASI-INEGI. Disponible en: http://www.cepal.org/ceacepal/documentos2/2008_05_8areunionIASI_INEGI_IBGE.doc.pdf [Consulta: 8 de marzo de 2011].

CMR, FCE, UBA (2007), *La rotonda de la memoria*, Buenos Aires: Comisión para la Reconstrucción de la Memoria, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

De Miguel Castaño, Adoración (1983), *Derecho a la información frente al derecho a la intimidad. Su incidencia en el sistema de información estadística*, Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

Foucault, Michel (1978), "La «gouvernementalité»", en Curso del College de France, año 1977-1978. «Seguridad, territorio y población», 4º lección, Aut-Aut, nº 167-168, septiembre-diciembre.

Lanusse, Alejandro (1977), *Mi testimonio*, Buenos Aires: Lasserre.

Mentz, Raúl Pedro (1991), "Sobre la historia de la estadística oficial argentina", en *Estadística española*, vol. 33, nº 128:501-532.

Novick, Susana (2004), *Aspectos jurídico-políticos de los censos en la Argentina: 1852-1995*. Documentos de trabajo nº 39. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (2009), *El estado burocrático autoritario*, Buenos Aires: Prometeo.

----- (2011), "Un vistazo al funcionamiento de los regímenes burocrático-autoritarios de Brasil y Argentina". En *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires: Prometeo.

Otero, Hernán (2007), *Estadística y Nación*, Buenos Aires: Prometeo.

Seltzer, William (1998), "Population Statistics, the Holocaust, and the Nuremberg Trials", en *Population and Development Review*, 24(3), 511-552.

UNESCO (2007), *Informe Situacional de Privacidad y Acceso a la Información en América Latina*, Paris: Monitor de privacidad y acceso a la información en América Latina. Disponible en: <<http://e-derecho.cl/downloads/informesituacional.pdf>>. [Consulta: 7 de enero de 2013].

Velazquez Rivera, Édgard (2002), "Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional", en *Convergencia*, enero-abril, 9 (27), 11-39.

Wallman Katherine K. y Suzann K. Evinger (2007), "Oversight and Coordination of the U.S. Federal Statistical System", en *Seminar on Evolution of National Statistical Systems*. Washington, D.C.: United States Office of Management and Budget, Executive Office of the President. Disponible en DNSS: <<http://unstats.un.org/unsd/dnss/docViewer.aspx?docID=1610>>. [Consulta: 12 de diciembre de 2007].