



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
Las Malvinas son argentinas

Resolución

Número:

Referencia: EX-2022-62991390- -APN-DNAIP#AAIP_Resolución

VISTO el Expediente EX-2022-62991390- -APN-DNAIP#AAIP, la Ley N° 27.275, los Decretos Nros. 206 del 27 de marzo de 2017 y 110 del 10 de marzo de 2022 y la Resolución AAIP Nro. 4 del 2 de febrero de 2018, y

CONSIDERANDO:

Que por medio de las actuaciones citadas en el Visto tramita un reclamo interpuesto por el señor Gonzalo Martín RODRIGUEZ dirigido al INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) por presunto incumplimiento a lo previsto en la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública.

Que la Ley N° 27.275 tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública (artículo 1°).

Que por el artículo 19 de la referida ley se creó la AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (AAIP) como ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS con el objeto de velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la Ley N° 27.275, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover medidas de transparencia activa y actuar como Autoridad de Aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326.

Que el 3 de marzo de 2022 el señor RODRIGUEZ realizó una solicitud de información pública ante el INDEC mediante la cual requirió: *“1. una copia de las muestras de microdatos (anonimizados) de los censos de 1960, 1970 y 1980, incluyendo manuales de códigos 2. una copia de la base completa de microdatos (anonimizados) del censo de 1980, ya sea en formato SAS u otro que se considere apropiado, incluyendo manual de códigos”*, que tramitó mediante el EX-2022-19899471- -APN-DNAIP#AAIP.

Que en fecha 23 de marzo de 2022 se notificó al solicitante del uso de la prórroga en los términos del artículo 11 de la Ley 27.275, mediante IF-2022-27992637-APN-CSI#INDEC.

Que el 22 de abril de 2022, el sujeto obligado notificó el IF-2022-39499966-APN-INDEC#MEC –suscripto por el Director del organismo- mediante la cual, respecto del punto 1, señaló que en función del convenio celebrado con

la Universidad de Minnesota y en el marco del proyecto IPUMS, “(...) *el INDEC ha entregado las muestras de microdatos (anonimizados) de los operativos censales de los años requeridos por el solicitante, sin haber conservado copias de las mismas*”.

Que respecto del punto 2, el sujeto obligado indicó que la base completa de microdatos correspondiente al Censo del año 1980 no estaría anonimizada y que tal procedimiento, necesario para el resguardo del secreto estadístico, implicaría el procesamiento de la información.

Que en consecuencia, al considerar que no estaba obligado a procesar la información y al no poder hacer entrega de ella sin el previo proceso de anonimización, el sujeto obligado resolvió rechazar la solicitud “(...) *por tratarse de información amparada en el Artículo 5 y en el inciso c) del Artículo 8 de la Ley N° 27.275, y el secreto estadístico establecido en la Ley N° 17.622, su Decreto Reglamentario N° 3.110 de fecha 30 de diciembre de 1970, y la Disposición N° 176 de fecha 23 de marzo de 1999 de este Instituto*”.

Que en disconformidad con la respuesta obtenida, el solicitante promovió el 27 de abril de 2022 un reclamo ante la AAIP en los términos de Ley N° 27.275, que dio lugar al EX-2022-41203945- -APN-DNAIP#AAIP.

Que atento a lo establecido en el Criterio N° 3 aprobado por Resolución AAIP N° 48 del 27 de julio de 2018 mediante el IF-2022-59080044-APN-AAIP esta AAIP archivó el reclamo dado que el sujeto obligado amplió su respuesta original.

Que disconforme con la respuesta obtenida en el marco del expediente de solicitud y en el primer reclamo, el señor RODRIGUEZ interpuso un segundo reclamo contra el INDEC, que dio origen a las actuaciones citadas en el Visto.

Que en función de ello y en cumplimiento de la Resolución AAIP 4-E/2018 mediante NO-2022-63183831-APN-DNAIP#AAIP el 23 de junio de 2022 se le requirió al sujeto obligado que en el plazo de cinco días remita copias de las actuaciones relacionadas y brindara toda otra documentación y/o información que se considerase pertinente para la resolución del caso.

Que en respuesta a dicho requerimiento, por NO-2022-66778080-APN-CSI#INDEC del 1 de julio de 2022 el sujeto obligado acompañó como archivos embebidos toda la documentación del expediente en el cual tramitó la solicitud de acceso a la información.

Que asimismo, afirmó que “(...) *en todos los acuerdos y convenios suscriptos entre INDEC e IPUMS se ha especificado una metodología de difusión dirigida exclusivamente a investigadores académicos*” y que “(...) *promueve en su política de difusión de datos los principios de buenas prácticas estadísticas, evitando toda divulgación que trasunte por mecanismos individuales que no sean aplicables al conjunto de la población de referencia*”.

Que por último indicó que “*El sistema de tachas al que refiere no aplica al resguardo del secreto estadístico en virtud de que, como lo señala la normativa vigente en la materia, es necesario aplicar un control manual de los registros previamente anonimizados a los fines de que algunas de las características de las variables de cada registro impidan la identificación de personas o empresas, posterior a la anonimización mecánica, en particular en regiones o áreas geográficas de baja densidad poblacional*”.

Que le corresponde entonces a esta AAIP el análisis de lo actuado y la resolución del presente reclamo.

Que la Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública tomó intervención a través del correspondiente Informe Técnico.

Que respecto del punto 1 de la solicitud de información, relativo a “*las muestras de microdatos (anonimizados) de los censos de 1960, 1970 y 1980*”, corresponde analizar si la argumentación desarrollada por el sujeto obligado resulta suficiente para no incurrir en incumplimiento de la Ley 27.275.

Que el sujeto obligado indicó que no podía entregar tal información por no contar con ella, debido a que no había conservado copia de las muestras de microdatos luego de haber hecho entrega de las mismas a la Universidad de Minnesota, Estados Unidos, en el marco de proyecto IPUMS.

Que el artículo 13 de la Ley N° 27.275 establece que “*El sujeto requerido sólo podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verificara que la misma no existe y que no está obligado legalmente a producirla (...)*”.

Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que “*Resulta esencial que, para garantizar el derecho a la información, los poderes públicos actúen de buena fe y realicen diligentemente las acciones necesarias para asegurar la efectividad de ese derecho (...)*” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gomes Lund vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C 219, 2010, párr. 211)

Que, al respecto, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión sobre “*El derecho de acceso a la información pública en las Américas*” (OEA/Ser. L/V/II CIDH/RELE/INF.7/12, del 30 de diciembre de 2011) reconoce que “*El Estado tiene la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales*”.

Que el artículo 5 de la Ley N° 17.622 dispone que “*Son funciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos: (...) f) Promover la adecuada difusión de toda la información estadística en los Ministerios, Comandos en Jefe, Secretarías de Estado, Gobierno provinciales y municipales, organizaciones públicas y privadas y población en general; (...) h) Celebrar acuerdos o convenios de carácter estadístico, con entidades públicas y privadas y promoverlos con organismos extranjeros e internacionales (...)*”.

Que el artículo 8° del Decreto N° 3110/70 dispone que “*La programación, conducción, relevamiento, procesamiento y publicación de los censos nacionales incluidos en el Programa Anual de Estadísticas y Censos competen al INDEC, en colaboración con los servicios estadísticos del SEN (...)*”.

Que de la normativa anteriormente citada surge, entonces, que es expresamente competencia del sujeto obligado la difusión y publicación de los censos nacionales para ser conocidos y estar a disposición de la ciudadanía que quiera acceder a tal información.

Que en este entendimiento, en función de los principios de Apertura y Máximo Acceso establecidos en el artículo 1° de la Ley N° 27275, la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por medios y formatos que resulten accesibles; entre ellos, por sistemas electrónicos.

Que sin embargo, no puede dejar de atenderse a la época en que la que se llevaron a cabo los censos mencionados (1960, 1970 y 1980), de lo cual se desprende que no resultaría razonable exigir a los sujetos obligados la digitalización de todos los documentos que consten en sus archivos.

Que no obstante ello, en virtud del caudal de documentación, en caso de no poder cumplir con el estándar mencionado anteriormente, corresponde a los sujetos obligados facilitar la documentación en formato papel indicando días, horarios y lugar donde pueda dirigirse el requirente.

Que sin perjuicio de ello, esta AAIP no desconoce que la información ya había sido producida por parte del sujeto obligado y entregada al IPUMS, tal como surge de la respuesta dada al aquí reclamante.

Que asimismo, el convenio celebrado el 15 de marzo de 2002 entre INDEC y el IPUMS establece en su cláusula octava que este último entregará al INDEC copias electrónicas de los datos, tanto metadatos como microdatos, asimismo como informes periódicos de los usuarios autorizados; de igual modo que así establece la cláusula décima del convenio celebrado el 13 de diciembre de 2012 (RE-2022-62989521-APN-DNAIP#AAIP).

Que de acuerdo a las cláusulas citadas precedentemente, surge que el sujeto obligado bien podría obtener copias digitalizadas de la información oportunamente entregada atento al compromiso asumido por IPUMS de conservar y resguardar la información y a entregar la misma a requerimiento de INDEC.

Que en virtud del principio de buena fe y de la interpretación armónica de la Ley N° 27.275, resulta razonable exigirle a los sujetos obligados que adopten las diligencias necesarias para promover el acceso a la información por parte de los ciudadanos sin que ello implique una carga excesiva para el Estado.

Que lo dicho hasta aquí no fue cumplimentado por el INDEC, el cual solo ha emitido un acto administrativo denegatorio de la información solicitada sin tener en consideración de manera acabada los estándares y principios de acceso a la información pública.

Que respecto del punto 2, relativo a la *“copia de la base completa de microdatos (anonimizados) del censo de 1980, ya sea en formato SAS u otro que se considere apropiado, incluyendo manual de códigos”* corresponde determinar, en primer lugar, el contenido del llamado “secreto estadístico” en nuestro marco normativo, las particularidades de la información estadística en la aplicación de la Ley N° 27.275 y, en último lugar, si sus disposiciones implican una obligación para el INDEC de anonimizar la información más allá del alegado “procesamiento” que la tarea requeriría.

Que mientras la Ley N° 27.275 garantiza el derecho humano de acceso a la información pública bajo los principios establecidos en su artículo 1°, el secreto estadístico, por su parte, implicaría la reserva de aquellos datos que se obtengan en el marco de la función estadística, con los alcances establecidos su normativa propia.

Que el artículo 10 de la Ley N° 17.622 establece que *“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 quienes se refieran. Quedan exceptuados del secreto estadístico los siguientes datos de registro: nombre y apellido, o razón social, domicilio y rama de actividad”*.

Que, por su parte, el artículo 14° del Decreto N° 3110/70 reglamentario de la Ley N° 17.622 determina que *“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”*.

Que respecto del fundamento del secreto estadístico, se considera que *“(…) su finalidad consistirá en contribuir a*

generar las circunstancias adecuadas para que se produzca una colaboración general y veraz de las unidades estadísticas que actúan en el seno de la sociedad con las correspondientes oficinas de estadística” (De la Fuente Miguélez, “El secreto estadístico”, 2015, Universidad de Oviedo, pág. 131 y 132).

Que de lo anterior se desprende que *“la base completa de microdatos (anonimizados) del censo de 1980”* solicitada por el aquí reclamante fue obtenida en el ejercicio de la actividad estadística oficial por una autoridad del Sistema Estadístico Nacional, por lo cual el modo en que esta sea suministrada no puede permitir la individualización o identificación de las personas que suministraron la información.

Que el artículo 1° de la Ley N° 27.275 incorpora el Principio de Disociación, el cual implica que en los casos en que parte de la información no pueda ser provista en razón de las excepciones establecidas en el artículo 8° del mismo cuerpo legal, *“la parte no exceptuada debe ser publicada en una versión del documento que tache, oculte o disocie aquellas partes sujetas a la excepción”*.

Que frente a las particularidades que presenta el marco normativo estadístico, la Ley N° 27275 prevé que, bajo el sistema de tachas, disociación o, en el presente caso, anonimización, se garantice el acceso a la información pública sin menoscabar la protección del secreto estadístico.

Que en el presente caso, por tratarse de información obtenida en el marco de un censo poblacional, se requeriría no solo publicar la información en forma disociada sino además tomar las medidas necesarias para evitar que la comparación de ciertos datos o registros permita asociarlos con determinados informantes, impidiendo así su individualización e identificación.

Que sin embargo, dicha tarea no resulta prima facie de imposible cumplimiento, sino que es una práctica que el INDEC pareciera realizar habitualmente conforme surgiría de la publicación por parte del sujeto obligado de las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares, así como también de las bases de datos de los censos 2001 y 2010 en formato REDATAM 5.0.

Que en la Resolución AAIP N° 55 del año 2018, en el marco de un reclamo donde se solicitó al INDEC la información del Censo Nacional Económico a nivel partidos para la Provincia de Buenos Aires, esta Agencia ha entendido que, por el grado de desagregación de la solicitud, *“(…) un mayor grado de apertura de los datos hace peligrar la reserva de la identidad de los informantes en la medida que ciertas variables (…) podrían permitir por deducción asociar determinada información a una o varias unidades estadísticas en particular”*.

Que al respecto, se ha dicho que *“Otra manifestación de protección del secreto estadístico se encuentra en aquellos casos en que existe un número tan pequeño de informantes que la entrega aún innominada podría generar el efecto práctico de revelar la identidad de sus informantes”* (Duncan, Elliot y Salazar González, 2011, Statistical Confidentiality, Principles and Practice, Springe, p. 52).

Que cabe destacar que de los argumentos vertidos por el sujeto obligado en esta instancia, no es posible inferir que debido a determinado grado de desagregación sea imposible anonimizar la información sin que resulte inevitable la identificación de las personas informantes.

Que la práctica para la divulgación de información estadística consiste en la determinación de aquellas celdas que permitirían identificar a los encuestados para decidir el grado mínimo de agregación necesaria para suprimir la identidad de los encuestados; en particular, *“(…) una tentativa rudimentaria, puramente práctica de eliminar los casos causantes mediante ensayo y error a un costo mínimo” o “un enfoque más teórico para identificar las celdas causantes y demostrar que la solución propuesta es la menos costosa en términos de la información*

suprimida" ("Manual de organización estadística, tercera edición: El funcionamiento y organización de una oficina de estadística", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, ONU, Nueva York, 2004, ST/ESA/STAT/SER.F/88, párr. 545).

Que resulta insuficiente la negativa del sujeto obligado de realizar la tarea de anonimizar la información solicitada, por cuanto consideró que el artículo 5° de la Ley N° 27.275 lo exceptuaba de hacerlo, sin considerar a su vez la obligación desprendida del artículo 1° referente al Principio de Disociación.

Que a su vez, el sujeto obligado tampoco realizó un análisis preliminar del nivel de agregación necesario para impedir la identificación de las personas informantes, ni fundamentó de manera suficiente que tal tarea podría significar una carga excesiva que resultaría de cumplimiento imposible para el organismo.

Que en consecuencia, en relación al punto 1 del reclamo, corresponde que el sujeto demuestre la buena fe y debida diligencia en la búsqueda de la información previo a negarse a entregarla por no contar con ella. Asimismo, respecto del punto 2, corresponde que el sujeto obligado brinde una debida fundamentación de acuerdo a los criterios anteriormente expuestos o ponga a disposición lo solicitado por el reclamante.

Que la Coordinación de Asuntos Jurídicos de la AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA tomó la intervención que le compete.

Que la presente se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 24 de la Ley N° 27.275 y el Decreto Nro. 206 del 27 de marzo de 2017 reglamentario de la Ley.

Por ello,

LA DIRECTORA DE LA AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Requiérase al INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS que en el plazo de diez (10) días hábiles fundamente adecuadamente la decisión o ponga a disposición de Gonzalo Martín RODRIGUEZ la información oportunamente solicitada en la forma indicada en los considerandos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, inciso b) del Decreto Reglamentario N°206/17.

ARTÍCULO 2°.- Hágase saber al INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS que deberá notificar a esta AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA el cumplimiento de lo resuelto en el artículo 1°.

ARTÍCULO 3°.- Comuníquese, y oportunamente, archívese.

