

## **XII. RESPETO DE LA INTIMIDAD Y PRESERVACIÓN DE LA CONFIDENCIALIDAD: CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO**

### **A. NORMAS PARA EL TRATO CON LOS ENCUESTADOS**

522. Al elaborar unas normas para el trato con los encuestados, uno de los asuntos más relevantes es el hecho de que un organismo de estadística debe ganarse la confianza del público tratando a los informadores con respeto, y no como meras herramientas para alcanzar sus objetivos estadísticos. Cabe recordar que, aun cuando existen leyes que obligan a responder a una o más encuestas, la participación del público en las actividades de un organismo de estadística es en gran medida un proceso voluntario. Cuando las encuestas no son voluntarias, el organismo también tiene la obligación de tratar a los encuestados de manera ética, es decir, reducir en lo posible la duración de la encuesta, respetar su intimidad y mantener la confidencialidad que se les garantizó en el momento de suministrar la información.

523. El respeto de la intimidad significa reconocer que los individuos son los “propietarios” de la información que les atañe. Según el concepto de intimidad, el individuo es quien decide la información que entregará, cuándo debe difundirse y a quién debe difundirse. Las leyes que exigen la entrega de esta información privada para fines estadísticos solo son promulgadas cuando hay una necesidad pública imperiosa de contar con ella, y contienen disposiciones que impiden revelar la identificabilidad de los datos. Este concepto se aplica también a entidades jurídicas como las empresas. Las empresas públicas aceptan, obviamente, la difusión pública de datos tales como ventas y utilidades a fin de participar en un mercado bursátil regulado. A las empresas privadas o cerradas se les exige mucha menos información.

524. La garantía de confidencialidad es la respuesta apropiada del organismo de estadística a la obtención de datos privados. Es su compromiso de cumplir el contrato entre el encuestado y el organismo cuando el primero entrega datos personales. En este capítulo se consideran los elementos de este contrato y los medios para proteger los datos que se obtienen de los encuestados.

525. Es fundamental desarrollar normas diseñadas a crear una actitud de colaboración en el universo previsto de encuestados. A continuación se enumeran los elementos de tales normas, seguidos de una interpretación de cada uno de ellos.

#### *1. Principios de las relaciones con los encuestados.*

526. Hay dos clases principales de encuestados: empresas y hogares o individuos. Algunos principios rigen para ambas clases, y otros son específicos de la comunidad empresarial. Los elementos de la a) a la e) son aplicables a las dos, mientras que f) y g) son solo para empresas:

##### *a) La finalidad del acopio de datos debe ser clara y válida para el encuestado*

A menudo resulta difícil conseguir que los informadores entiendan los motivos por los que se recopilan los datos, y la aplicación de este elemento es particularmente difícil en las

pequeñas empresas. El marco global en que se recogen los datos impide que el organismo de estadística levante censos frecuentes. De hecho, en aras de la eficiencia, es mejor tomar muestras que no superen el tamaño estrictamente necesario para obtener totales agregados con rapidez y precisión. Sin embargo, las pequeñas empresas suelen estar interesadas en el escenario en que opera y en su tipo de actividad específica, ninguno de los cuales pueden estar correctamente representados en la mayoría de las labores estadísticas, a excepción de un censo o una encuesta extensa de gran escala. Para las dos clases de informadores, toda explicación de la finalidad debe ser lo más clara y convincente posible.

*b) El organismo de estadística debe dar la imagen de que guarda en la más estricta reserva todos los registros individuales y los protege de cualquier otra parte interesada dentro o fuera del gobierno*

Esta seguridad debe darse de forma que los encuestados sientan confianza.<sup>108</sup> La seguridad misma se compone de dos elementos: los encuestados deben estar enterados de que la información que guarda el organismo de estadística es inaccesible a personas que tengan intenciones dolosas,<sup>109</sup> y de que la ley reconoce que la información confidencial e poder del organismo de estadística no puede ser compartida con las autoridades políticas del país, los organismos fiscalizadores o la administración pública encargada de la elaboración de políticas. En varios países, se hace una referencia concreta al hecho de que la información entregada al organismo estadístico no puede ser objeto de citación judicial.

*c) El organismo de estadística debe mostrar su disposición a facilitar la tarea de los encuestados, ya sea mediante explicaciones adicionales, ya aceptando sustitutos legítimos de un cuestionario tradicional*

El organismo de estadística no sólo debe estar al corriente de los métodos de registro de las empresas, sino que además tiene que estar dispuesto a usar caminos alternativos para obtener la información que necesite con un mínimo esfuerzo de parte de la empresa. Por ejemplo, un informe a los accionistas que incluya todas o casi todas las variables que busca el recopilador de datos debería ser un sustituto aceptable de un cuestionario estadístico relleno.

*d) El profesionalismo y la objetividad del organismo de estadística, así como su independencia de injerencias políticas, debe establecerse, aceptarse y anunciarse continuamente*

Al entrar en contacto con los encuestados, el organismo de estadística no debería pedir más información de la necesaria, y antes tendría que haber determinado la manera menos onerosa de obtenerla. La petición está respaldada por la reputación del organismo, concretamente en el sentido de que los métodos que emplea para obtener resultados protegen su autonomía y lo liberan de injerencias políticas.

---

<sup>108</sup> Se registran casos en los que las empresas declararon explícitamente que preferirían que el organismo de estadística recogiera incluso la información rutinaria, fundadas en que toda la información suministrada estaría a salvo de inspecciones no autorizadas.

<sup>109</sup> Naturalmente, esta seguridad solo puede darse dentro de ciertos límites, pero el público tiene que estar seguro de que sería extraordinariamente difícil franquear las defensas levantadas por el organismo de estadística.

*e) El organismo de estadística debe tener una imagen de constante interés y preocupación en los asuntos relativos a la carga de respuesta; es decir, debe comprometerse a hallar los medios que simplifiquen la labor de papeleo*

En general, debe entenderse que el organismo de estadística contactará al encuestado con una petición de datos solo como último recurso, tras haber examinado y hallado insuficientes todas las vías alternativas. Un organismo que desee ser conocido por su política razonable respecto a la carga de la respuesta velará por que los recopiladores de datos hayan entendido cabalmente el significado de este último elemento. En particular, el organismo tiene que demostrar:

- Que supervisa estrechamente y en todo momento sus actividades de acopio de información;
- Que ha tomado en cuenta la intrusión y la violación de la intimidad que implican necesariamente sus esfuerzos, y que sabe que el resultado es un equilibrio prudente entre el respeto de la intimidad y la información mínima requerida para arrojar luz en el debate público;
- Que no se hará mal uso de la información recopilada; y
- Que puede medir la magnitud de la carga que impone, y que, mediante la aplicación de sus políticas, se reducirá esta carga.<sup>110</sup>

527. Además hay dos principios que solo se aplican a la comunidad empresarial:

*f) El método de recopilación de información debe reflejar los métodos de registro de las empresas*

Una recopilación exitosa implica la capacidad de transformar los registros de las empresas en los registros estándar que requiere el compilador de datos. Sin embargo, corresponde al organismo de estadística, y no a la empresa, hacer este esfuerzo. La medida en que la información puede transformarse sin distorsión puede calibrarse si el compilador de datos conoce los métodos de registro de las empresas. En general, es aconsejable que el organismo de estadística tenga un número suficiente de empleados con un conocimiento cabal de contabilidad empresarial y teneduría de libros. En última instancia, hay que tratar de convencer a las empresas de que es seguro compartir información confidencial con el organismo de estadística.

*g) En la información recopilada debe emplearse la misma terminología usada en las operaciones comerciales cotidianas*

Interesa distinguir entre la jerga que usan los estadísticos para comunicarse entre sí y el lenguaje necesario para comunicarse con los encuestados previstos. Expresiones tales como

---

<sup>110</sup> En algunos organismos hay un cálculo anual efectivo de la carga total impuesta a las empresas. Este cálculo sirve de base para elaborar un informe oficial que se eleva al gobierno sobre la reducción de la carga total durante el año anterior.

“unidad de clase de actividad” y “utilidades netas” tienen poco significado fuera del contexto de un organismo de estadística. El léxico que debe usarse para obtener información debe resultar familiar al encuestado, sea hogar o empresa.<sup>111</sup>

528. En cualquier caso, el organismo de estadística no es la única institución que recopila información. De hecho, el gobierno acopia datos detallados del público de diversas maneras y por muchas razones. Por ejemplo, se obtiene información detallada de los balances a fin de gravar impuestos y administrar subsidios; se recogen datos detallados de los productos básicos a fin de redactar leyes y reglamentos que ordenen la salud y la seguridad.<sup>112</sup> El organismo de estadística debe figurar entre los promotores más enérgicos de la reducción del papeleo, y usar la información recopilada por otros siempre que haya una oportunidad creada por la ley y por la superposición de contenidos. Debe ser capaz de demostrar al público que mantiene la comunicación con otros organismos gubernamentales respecto a los medios legales disponibles para impedir la duplicación de solicitudes de información, sobre todo a las empresas menos equipadas para satisfacerlas.

## *2. Obligatoriedad y respuesta voluntaria*

529. La naturaleza de las normas legales es diferente en cada país. En algunos, el cumplimiento de los requisitos estadísticos es sencillamente obligatorio. Si los encuestados — empresas o jefes de hogar— no entregan la información en la forma requerida y a tiempo, infringen la ley. En otros países, las peticiones de ciertos tipos de datos están avaladas por disposiciones legales, mientras que otras son de carácter voluntario. Por último, hay casos en que las leyes son ambiguas al respecto. Cuando esto ocurre, el organismo de estadística puede sentir recelo de solicitar demasiada información: si fuera cuestionado, la ley podría dictaminar que ninguna información (aparte de la requerida por el censo) es exigible, y la publicidad resultante podría afectar negativamente las tasas de respuesta.

530. La situación de la mayoría de los países es más bien representativa del segundo caso, en el que las leyes reconocen un conjunto reducido de encuestas obligatorias. Sea cual sea la base jurídica, todos los organismos estiman que el objetivo más importante es asegurar una actitud cooperativa de parte de los encuestados, en particular de las pequeñas empresas y los hogares.<sup>113</sup>

531. Si es posible, el organismo de estadística puede adoptar una postura moderada, en la que las preguntas económicas sean obligatorias y el resto voluntarias. Independientemente de la situación jurídica, interesa recordar que sin una actitud cooperativa no se podrá solucionar el problema de la respuesta por más que se intente obligar a los informadores.

---

<sup>111</sup> La Oficina de Estadística de Australia se embarcó en una amplia iniciativa con el fin de rediseñar sus cuestionarios de encuesta para adaptarlo al léxico empresarial. Esto requiere una inversión considerable. Sin embargo, aunque esto no genere un incremento perceptible de las tasas de respuesta, contribuiría a reducir el porcentaje de respuestas erróneas.

<sup>112</sup> Dos ejercicios efectuados en épocas diferentes en dos países distintos de la OCDE revelaron que la proporción de la labor de papeleo que suponía la obtención de datos estadísticos con respecto al trabajo administrativo total impuesto por el gobierno no constituía mucho más de 5 por ciento.

<sup>113</sup> En general, las grandes empresas acatan las peticiones del gobierno y no piden explicaciones detalladas de los motivos por los que se solicita cierto tipo de información financiera y económica. Sin embargo, hay ejemplos de empresas transnacionales que son renuentes a suministrar información fuera del país donde tienen su sede.

### 3. Incentivos y seguridades

532. Un problema creciente de muchos países son las bajas tasas de respuesta en las recopilaciones de datos. Una de las soluciones potenciales ha consistido en ofrecer incentivos a los encuestados. No obstante, los incentivos no siempre pueden resolver el problema. En algunos países el uso de incentivos financieros es ilegal. En otros casos, la excesiva estrechez presupuestaria impide ofrecer incentivos sustanciales. Es más, si por ejemplo se ofrecen incentivos a los jefes de hogar, tiene que haber alguna relación entre el tiempo que se les ocupará y la naturaleza de la compensación. Para algunas preguntas la cuestión es trivial. Por ejemplo, en el caso de encuestas de actitudes o encuestas continuas, el costo para el jefe de hogar es la intrusión periódica en los asuntos privados del hogar. En otros casos, sobre todo las encuestas de ingreso y gasto del consumidor, el hogar tiene que hacer un esfuerzo considerable.<sup>114</sup> Por último, el pago de incentivos puede crear expectativas en los encuestados y dificultar la realización de encuestas sin incentivos, o provocar un incremento sostenido de los incentivos. Hay que considerar los aspectos siguientes:

- El incentivo elegido debe ser significativo pero no excesivo, de modo que no sea tratado con desdén por los encuestados ni considerado como un despilfarro por quienes determinan el presupuesto del organismo de estadística. La organización sobre el terreno debe desempeñar un papel importante en la asesoría sobre este tema.
- Sea cual sea la opción elegida, lo mejor es mantener informados a los jefes de hogar encuestados sobre los motivos por los que se otorgan o no se otorgan incentivos, sobre la imagen del organismo de estadística, y naturalmente sobre el deber cívico que supone la entrega de información para colaborar al debate de asuntos de interés público.<sup>115</sup>

533. Aunque los incentivos suelen ofrecerse a los jefes de hogar, también pueden servir en encuestas de pequeños agricultores e incluso de pequeñas empresas informales. Las mismas consideraciones no rigen necesariamente en las grandes empresas, para las que la entrega misma de información relevante puede constituir un incentivo poderoso. Por ejemplo, si la información comercial compilada en casos típicos es lo suficientemente exhaustiva como para usarla en un desglose regional, las empresas cuyas operaciones son más bien regionales que locales estarán interesadas en ver sus resultados regionales comparados con los de sus competidores que operan en la misma escala. En consecuencia, el incentivo que representa la obtención de tablas especiales que establezcan esas comparaciones - siempre que los datos tengan el nivel de detalle adecuado y estén razonablemente actualizados - sería suficiente para conseguir una cooperación constructiva entre la comunidad empresarial y el organismo de estadística.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Hay muchos casos en que la encuesta de ingresos y gastos va combinada con una encuesta de activos fijos y financieros, y los detalles que se piden a los hogares sobre sus balances y transacciones presentes y pasadas son tales que no solo les exige mantener un diario detallado de sus transacciones, sino que además el entrevistador tiene que destinar mucho tiempo ayudando a completar los cuestionarios.

<sup>115</sup> Cuando se invoca el deber cívico, la entrega de información privada es equivalente a la obligación de participar en un jurado.

<sup>116</sup> En Francia, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), ha seguido con éxito una política de motivación a la empresa mediante el suministro de tabulaciones a medida en las que se incluyen comparaciones concretas entre la empresa y sus pares.

534. Sin embargo, en todos los casos el organismo de estadística debe dar garantías explícitas y no negociables de que la información suministrada no revelará la identidad de los encuestados. Para las empresas de cualquier tamaño, son suficientes las garantías firmes sumadas al reconocimiento de que la información solicitada es necesaria para que el país se maneje de manera ordenada. En otras palabras, en el caso de las encuestas comerciales, los incentivos son por lo general innecesarios (y, por razones presupuestarias, no benefician al organismo de estadística).

#### *4. Información administrativa compartida*

535. Hay muchos precedentes de información administrativa detallada que se comparte con los organismos estadísticos. El más notable es el caso de las administraciones aduaneras. Sin embargo, los recaudadores de impuestos de renta, que también recopilan enormes cantidades de información, tienen tanta conciencia de apego a la integridad y la confidencialidad como los estadísticos. La información compartida, en especial la que proveen los recaudadores, es un asunto delicado. Por lo tanto, si está previsto que la información se comparta, los recaudadores deben tener la seguridad de que los organismos estadísticos son tan escrupulosos como ellos en el uso de la información individual. Algunos factores que el organismo de estadística debería tener presente son los siguientes:

- Toda información que se comparta entre estadísticos y recaudadores de impuestos debe moverse en una sola dirección: de las autoridades tributarias a los estadísticos;
- Para conseguir que los recaudadores de impuestos estén dispuestos a compartir información y muestren una actitud positiva al respecto, los estadísticos deben prestar algún servicio a las autoridades tributarias sin sacrificar ninguna de las salvaguardas vitales de la confidencialidad.;
- La información recopilada por las autoridades tributarias es el recurso más poderoso para reducir la carga de respuesta de las pequeñas empresas;<sup>117</sup>
- Las autoridades tributarias están interesadas en clasificar los formularios presentados por los declarantes de impuestos según su rama de actividad económica, pero no necesariamente en la misma forma que los organismos estadísticos;
- Hay una ventaja estratégica sustancial si la clasificación por sectores de los registros tributarios se armoniza con la que se usa para fines estadísticos;
- Si el público percibe que los estadísticos están clasificando registros tributarios, se podrían debilitar las garantías dadas por los estadísticos sobre la confidencialidad de la información que se les entregó.

---

<sup>117</sup> Una excepción la constituirían los países en los que solo una minoría de la población paga el impuesto sobre la renta, por que no vale la pena considerarlos para fines estadísticos.

536. El organismo de estadística afronta el desafío de hallar el mejor compromiso posible entre estos factores sin poner en peligro de ningún modo la confidencialidad estadística. Todos los métodos que funcionen bien en la relación con las autoridades tributarias tenderá a funcionar también, variantes circunstanciales aparte, con los demás proveedores de información de origen administrativo.

537. Además de los diversos avales que requieren los proveedores de información administrativa y que pueden acordarse mediante un protocolo y garantías verbales, el organismo de estadística debe dar señales de que los lugares físicos donde se guarda la información sensible están especialmente bien vigilados. En muchos organismos estadísticos, donde el acceso a los recintos está controlado, es necesario contar una autorización especial para entrar en los pisos donde se guardan los documentos tributarios.

## B. PROTECCIÓN DE LOS DATOS

### *1. Seguridad material y electrónica*

538. Hoy en día, los organismos estadísticos tienen dos perímetros que proteger. El primero es material: la ubicación concreta de los documentos, registros computacionales, microfichas, fotografías y otros. Al respecto, los organismos cuyos registros se encuentran en más de un edificio no solo encaran un mayor costo de protección sino también en persuadir al público de que lo que hacen es compatible con la seguridad de los registros individuales. El segundo perímetro es virtual: el perímetro electrónico trazado por el sistema interno de comunicaciones del organismo, que presumiblemente estará conectado a sus almacenes de datos individuales.

539. Ambos perímetros necesitan protegerse de la intrusión dolosa o no autorizada. Cabe reiterar que en muchas oficinas el acceso está estrictamente controlado (por ejemplo, los empleados tiene que portar distintivos de identificación), y se adoptan medidas de seguridad adicionales donde se guardan los registros más sensibles.

540. El perímetro electrónico debe defenderse también con acreditación por contraseña y otras medidas de seguridad, pero esto es más difícil de lograr, en especial porque la tecnología sigue exigiendo defensas actualizadas. Los medios de comunicación populares han dado gran publicidad a las tentativas exitosas de piratas de penetrar en los sistemas de comunicaciones más seguros y acceder a la información más sensible, en algunos casos los archivos de la seguridad nacional. Dado que el público se muestra más aprensivo por la seguridad computacional que por la de los documentos convencionales, y que esta tendencia irá en aumento, algunos organismos estadísticos han optado por aislar completamente el sistema de comunicaciones internas del mundo exterior, incluso de sus propias oficinas locales.

541. En estos organismos no hay un vínculo directo entre los almacenes de datos y las comunicaciones con el mundo exterior. Además, cualesquiera datos confidenciales que se transmitan de las oficinas locales a la oficina central están protegidos por el mejor sistema de encriptación disponible. No se puede predecir si esta solución va a brindar o no protección suficiente frente a tecnologías en rápida evolución. Uno de los analistas de sistemas del organismo debe ocuparse de forma permanente de la seguridad de los datos, y responsabilizarse

de cuestiones tales como la encriptación, la eliminación de atributos de identificación y la protección contra la alteración dolosa de los archivos de datos. Además, alguien debe encargarse de la seguridad material de los recintos y los almacenes de datos.

## *2. Sanciones*

542. Debe haber un reglamento oficial en el que se esbocen las sanciones impuestas por violaciones de la seguridad, tanto como disuasivo y como para demostrar al público que los asuntos de confidencialidad e integridad de los almacenes de datos se toman en serio. La manera más natural de organizar esto es utilizar la propia ley. La situación ideal sería que en la legislación se establecieran claramente los tipos de infracción. A continuación se presentan ejemplos, en orden de gravedad creciente:

- Negligencia. Un entrevistador deja en el autobús un sobre que contiene cuestionarios rellenos identificables, donde podría hallarlo un tercero y ser usado por la prensa como ejemplo de relajación del sector público;
- Conducta impropia. Un experto temático comenta en público el ingreso declarado por una determinada familia al ser entrevistada en el curso de una encuesta de ingreso y gasto de los hogares (las posibles consecuencias son las mismas que en el punto anterior);
- Conducta con intención dolosa. Un empleado que desea poner en situación embarazosa a la gerencia del organismo de estadística envía a la prensa el formulario del censo del primer ministro;
- Uso de información confidencial para provecho personal. Un empleado ofrece entregar información confidencial de una empresa a una de sus competidoras.

543. Naturalmente, estos ejemplos solo son ilustrativos; la ley puede ser más exhaustiva en la tipificación de los delitos contra la seguridad. Sin embargo, los ejemplos muestran la clase de infracciones que deberían estar en la lista y que deberían ser objeto de sanciones creíbles.

## C. CONFIDENCIALIDAD Y DIVULGACIÓN

### *1. Principios*

544. En la sección precedente se han descrito las precauciones que deben tomarse con la información entrante, los métodos para impedir que caiga en malas manos, y las medidas disciplinarias que deben aplicarse cuando hay una violación de la seguridad. En esta sección se analiza el cumplimiento del contrato establecido con los encuestados. Se estudian formas de evitar la publicación de datos agregados que desvelen información que, a su vez, revele la identidad de una persona, empresa o institución.<sup>118</sup> El riesgo de que ello ocurra aumenta con el

---

<sup>118</sup> Es interesante preguntarse si estas son las únicas categorías que deben protegerse. Si revelamos, por ejemplo, el ingreso promedio de los cardiólogos, o la tasa de delincuencia por etnia del perpetrador, ¿se violarían los términos del contrato? La tarea de definir exactamente la información que debería protegerse aún no ha sido objeto de un examen acucioso.

grado de detalle de la publicación. Por ejemplo, se acostumbra publicar los resultados de una encuesta de gasto familiar por región, características demográficas de los encuestados e ingreso. Incluso en una encuesta que incorpore decenas de miles de respuestas, las identidades de los encuestados cuyos datos estadísticos caigan en los rangos extremos (por ejemplo, personas ricas y destacadas) podrían identificarse fácilmente.

545. La solución estándar es efectuar una investigación inicial que determine aquellas celdas que permitirán identificar a los encuestados. En investigaciones ulteriores, se decide el grado mínimo de agregación necesario para suprimir<sup>119</sup> la identidad de los encuestados. Esta clase de investigación suele darse en dos niveles. Primero, hay una tentativa rudimentaria, puramente práctica de eliminar los casos causantes mediante ensayo y error a un costo mínimo. Para aquellos organismos que pueden permitírselo, hay también 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. Dado que pocos organismos estadísticos están equipados para realizar tal investigación, una solución alternativa es encargar a los académicos interesados que ideen modelos de supresión de datos mínimos. Naturalmente, los resultados de la investigación pueden aplicarse en cualquier otro ámbito, y se alienta a los organismos más pequeños que mantengan comunicación con los grandes centros estadísticos, en particular sobre este tema.

## *2. Dominancia y divulgación residual*

546. Varios aspectos relativos a la confidencialidad han sido objeto de escrutinio durante los cincuenta últimos años, y por ello se han tornado más permanentes con la difusión de la tecnología computacional y la expansión resultante de la comunidad de usuarios. El incremento de la capacidad para almacenar, hacer tabulaciones cruzadas y publicar datos estadísticos han creado inesperadamente más oportunidades de divulgación accidental. Además, también ha aumentado la capacidad de los usuarios para manipular los datos, y con ello sus posibilidades de desvelar más información de la que les corresponde.<sup>120</sup>

547. Para cada una de sus tabulaciones, el organismo de estadística tiene que averiguar cuántos encuestados están incluidos en cada celda y cuántos de cada celda pueden calcularse como residuales. Deben tomarse medidas para encubrir todas las que queden por debajo del umbral (tres suele ser el límite). En aquellas celdas con un número de encuestados igual o mayor que el umbral, pero con uno o dos encuestados que representen más de 90 por ciento del valor de la variable exhibida, también habrá que tomar medidas para encubrir su actividad.

---

<sup>119</sup> El término “suprimir” no se emplea para sugerir que deba excluirse la información básica sino más bien que debe mantenerse anónima. La solución es combinar las celdas.

<sup>120</sup> Supongamos que una oficina de estadística presta servicios de tabulaciones a pedido, y su objetivo es suministrar tablas formateadas de lectura electrónica derivadas de una encuesta compleja. Aquí rige el principio de que cualquier cosa que pide un usuario está disponible para todos. Supongamos también que hay  $n$  usuarios, y que cada uno desea tabulaciones cruzadas diferentes. Se deduce que una oficina de estadística tendría que rastrear los efectos de la enésima petición sobre el número de revelaciones residuales posibles, suponiendo que el enésimo usuario tenía acceso a las  $n-1$  peticiones previas.

548. En los organismos que cuentan con un programa de publicaciones importante, la tarea de dar seguimiento a los casos de dominancia y residuales justifica la creación de una unidad especial encargada de investigar la confidencialidad.<sup>121</sup> Esta unidad suele ser una rama del departamento encargado de las aplicaciones de la estadística matemática, o bien mantiene una estrecha relación con dicho departamento.<sup>122</sup>

### *3. Confidencialidad y estadística de los hogares*

549. Si bien una persona o un hogar puede ser muy parecido a otro, las grandes empresas como Sony, el grupo Royal Dutch Shell, la International Business Machines (IBM), el grupo De Beers, Gasпром o General Motors son muy diferentes a la pequeña empresa. Por esta razón, deben tenerse presentes varias diferencias entre las estadísticas sociales y las económicas. En las estadísticas sociales, la noción de dominancia solo es relevante en algunas encuestas de bienes, ingreso y gasto de los hogares. Asimismo, en el ámbito de las estadísticas económicas toda muestra de una encuesta incluirá tradicionalmente una cierta clase de unidades porque constituyen una gran proporción de la variable, pero las en el caso de las familias y los individuos solo se necesita una selección con probabilidad distinta de cero. Por último, con la excepción de encuestas especiales (el balance financiero de los hogares, entre otras), pueden introducirse perturbaciones aleatorias en los resultados de las encuestas de hogares para enmascarar casos individuales sin influir en las estimaciones de ninguno de los momentos de distribución. Sin embargo, esto se da rara vez en las encuestas empresariales.

550. Últimamente, las encuestas longitudinales han planteado una serie de cuestiones interesantes relacionadas con la investigación de la confidencialidad. Estas encuestas, en las que se da seguimiento a una unidad seleccionada (en general un individuo o una familia,) durante un tiempo para observar los cambios de sus atributos, se están popularizando en algunos de los organismos estadísticos más adelantados. El aspecto temporal de este tipo de encuestas incrementa sobremanera la probabilidad de que la muestra sea identificable. Sin embargo, la supresión mínima necesaria puede inutilizar el delicado análisis y la presentación de los datos que exigen tales encuestas. Es obvio que la investigación de la confidencialidad de las estadísticas de los hogares es radicalmente diferente de la investigación del ámbito comercial, y debe tratarse como rubro separado en la agenda de investigación.

### *4. Divulgación con consentimiento*

551. En términos de imagen pública, al organismo de estadística le conviene posicionarse como custodio de la carga de respuesta y demostrar continuamente su deseo de minimizar en lo posible el papeleo. En consecuencia, el organismo de estadística debe buscar con ahínco las oportunidades de usar las facultades fiscalizadoras de terceros para recoger información, en vez de duplicar las solicitudes de información administradas por otras instancias de gobierno. Sin embargo, la eliminación de la duplicación puede significar que la información debe compartirse,

---

<sup>121</sup> Puede verse un sistema de rastreo y supresión en Gordon Sande, "Automated Cell Suppression to Preserve Confidentiality of Business Statistics", en *Proceedings of the Second International Workshop on Statistical Database Management*, Los Altos, California, 27 al 29 de septiembre de 1983, Roy Hammond y John L. McCarthy, editores (Lawrence Berkeley Laboratory, 1983).

<sup>122</sup> Ese departamento se encargará normalmente, entre otras cosas, de la investigación en materia de codificación.

lo cual puede lograrse de dos maneras: o bien el organismo de estadística obtiene su información de los datos recopilados por el organismo gubernamental, o viceversa. Si se les da a elegir, lo habitual es que los encuestados prefieran informar al organismo estadístico por varias razones, y la más importante su reputación de discreción y atención a los detalles. Si existe la posibilidad de que la información sea compartida, los encuestados tendrán que dar su consentimiento (preferiblemente por escrito) para que sus formularios sean examinados por un tercero, y tendrán que entender el motivo de esa colaboración. Asimismo, se les deberá advertir que si se negaran rotundamente a contestar, podría ocurrir que se les solicitara dos veces la misma información.

552. Hay otras circunstancias en las que se podría pedir el consentimiento por escrito para la divulgación. En los países altamente industrializados, las tablas analíticas de la industria (por ejemplo, las tablas insumo-producto) pueden perder su valor si las reglas de divulgación se interpretan literalmente. Antes de aceptar un sacrificio del valor analítico de sus compilaciones, el organismo de estadística podría pedir el consentimiento de las empresas que corren el riesgo de ver sus operaciones divulgadas. Se les pediría a estas empresas que aceptaran una forma de publicación que otorga una protección imperfecta contra la divulgación. Naturalmente, si la medida es de cierta envergadura, podría poner en entredicho la reputación del organismo estadístico.

#### *5. Divulgación forzosa*

553. En ciertos casos, no hay otra solución que divulgar las actividades de una empresa determinada. En la mayoría de los casos esto ocurre con las empresas de servicios públicos, los monopolios estatales y las industrias que están dominadas por una sola empresa, como suele suceder en los países pequeños. Cuando la situación es bien conocida y precede de hecho a la creación del organismo de estadística, se introduce en la ley una cláusula escrita especial que se ocupa de ello. En las estadísticas anuales esto constituye un problema menor, porque las empresas estatales y los grandes monopolios públicos suelen declarar sus actividades y circunstancias financieras con gran detalle, y estos informes se divulgan.

#### *6. Confidencialidad pasiva*

554. No siempre es posible impedir por completo las violaciones de la confidencialidad. El ejemplo más obvio lo ofrecen las estadísticas del comercio internacional. En este caso, los datos recopilados se refieren a las transacciones registradas y no a los individuos o empresas responsables de ellas. Dado que estas estadísticas constituyen un censo de transacciones durante el período de referencia y que se publican con sumo detalle e incluyen varios atributos (los bienes se intercambian, su destino, medios de transporte, lugares de entrada y salida, entre otros), no es realista suponer que pueda mantenerse una confidencialidad absoluta sin que tenga efectos negativos considerables en la oportunidad y utilidad de la información suministrada. El enfoque acostumbrado es optar por una mezcla de protección activa y pasiva para proteger la divulgación. En todos los casos en que se sabe que solo hay un importador o exportador, o un caso de dominancia, se idean e implementan de antemano medidas de supresión.<sup>123</sup> En todos los demás

---

<sup>123</sup> Este enfoque opera de manera asimétrica. En casi todos los países hay muchos más importadores que exportadores. Estos últimos pueden identificarse anticipadamente con más facilidad, y se pueden tomar medidas

casos, solo se toman medidas de supresión si una empresa o individuo toma la iniciativa y reclama ante el organismo de estadística. Si el organismo es acusado de no actuar oportunamente al respecto, debe notificarse al encuestado que, a diferencia de otras situaciones en las que el organismo de estadística diseña y administra sus propias encuestas con los medios para detectar la divulgación a priori, las estadísticas del comercio internacional emplean registros compilados mediante un proceso administrativo externo, y no son responsabilidad directa del organismo. Por lo tanto, este solo puede actuar cuando se le comunica.

### *7. Disposiciones para la investigación*

555. En ciertas condiciones, y por decreto propio, los organismos estadísticos pueden ordenar la publicación de nombres, direcciones, actividad industrial (expresada en forma de código industrial), y tamaño (expresado por un código que denote una categoría relativa al número de empleados o alguna otra variable convenida equivalente) de empresas encuestadas seleccionadas. En general, esta excepción se hace con fines de investigación.

556. Cada vez más hay aplicaciones perfectamente legítimas cuyo éxito depende no solo del uso de agregados estadísticos, sino también de los datos individuales. Por ejemplo, el estudio de interacciones complejas entre ingreso y gasto del consumidor, ahorro de los hogares y tributación mediante el examen de estadísticas publicadas tiende a adolecer sobremanera del sesgo de agregación. La verificación de hipótesis formales puede realizarse de forma más expeditiva sobre la base de registros individuales longitudinales. Hay pocas oficinas que estén equipadas para llevar a cabo esta clase de investigación por cuenta propia. Se desprende que, en esta situación, se sirve mejor el interés común si el organismo de estadística suministra a los investigadores la información que necesitan y les permite formular hipótesis y realizar las tareas de investigación necesarias.

557. En la actualidad hay circunstancias por las cuales un organismo de estadística no puede evitar la entrega de microdatos. Sin embargo, una base de datos accesible con información individual debe construirse de tal manera que las probabilidades de identificación cierta sean extremadamente reducidas o inexistentes. Como es natural, todos los registros deben hacerse anónimos, y además, puede haber motivos para introducir perturbaciones aleatorias siempre que se preserven los momentos de la distribución original.<sup>124</sup> Incluso después de tomar todas estas precauciones, es necesario encargar a un funcionario que supervise el acceso a la base de datos y las labores derivadas de ella. Esto significa que en todo momento un funcionario del organismo sabrá quién está utilizando la base de datos y por qué, qué es lo que busca, y qué resultados, si los hay, se han obtenido hasta entonces. El organismo debe coordinarse con los usuarios cuya labor depende de conjuntos de datos particularmente detallados, con el fin de que el público en general tenga confianza en que esos detalles solo se suministran para apoyar progresos significativos en las ciencias sociales.

---

preventivas para suprimir información identificable. Sin embargo, toda empresa puede considerarse importadora y, por ende, resulta más difícil tomar decisiones a priori son más difíciles de tomar.

<sup>124</sup> En la actualidad se investigan activamente los métodos para suministrar datos que no sean identificables pero que contengan la misma información que el conjunto original. Véase, entre otros, "Multiple imputation after 18+ years", en *Journal of the American Statistical Association*, vol. 91, pp. 473-489.

558. Es difícil imaginar una base de datos accesible al público para la información empresarial, porque en cada industria suele haber un establecimiento o una empresa con la envergadura suficiente para dominar los resultados y ser reconocido por la medida en que influye en los datos. Sin embargo, con la pequeña empresa la situación sería diferente, y si hay preguntas relacionadas exclusivamente con ella, se justifica el diseño de una base de datos accesible al público. Nótese que si bien existen numerosos ejemplos de bases de datos exitosas de uso público en el ámbito del hogar, se han creado pocas para las empresas.

559. La comunidad investigadora plantea exigencias especiales a los datos, que no pueden desconocerse, en particular cuando se considera que esas exigencias sirven el interés público. Muchas de estas requieren legítimamente acceder a registros individuales o a celdas en tabulaciones donde el número de encuestados es inferior al umbral. Dado que tal investigación no se realiza para provecho personal o con la intención de obtener información comercial reservada que podría perjudicar intereses establecidos, es difícil que el organismo de estadística la desautorice. A la inversa, al organismo le resulta igualmente difícil hacer excepciones para ciertas clases de usuarios a pesar de todas las garantías dadas a los encuestados. Rara vez un organismo de estadística ha alcanzado un equilibrio efectivo entre las dos presiones. En la sección siguiente se describe una solución que ha funcionado en el contexto de unos pocos organismos.

560. Un método que ha tenido un éxito limitado en varios países es la contratación formal de investigadores académicos que requieren acceso a los microdatos, aunque su remuneración es meramente simbólica. Este procedimiento asegura que el investigador acepta las normas del organismo de estadística, y entiende que el hecho de no hacerlo dará lugar a una sanción oficial. Las siguientes condiciones justificarían este tipo de oferta formal:

- El investigador tiene credenciales apropiadas.
- El plan de investigación se refiere a asuntos que el organismo de estadística considera de interés público o relacionadas con el progreso de las ciencias sociales, y no hay otras fuentes de datos.
- El investigador acepta ceñirse al protocolo y las opiniones del organismo de estadística mientras dure su empleo.

561. Antes de hacer una oferta de empleo, el organismo de estadística debe cerciorarse de que el investigador cumple las tres condiciones señaladas en el párrafo anterior, previa consulta optativa con su asesor jurídico. También es importante no emplear esta práctica para soslayar las normas de confidencialidad. Es obvio que el uso excesivo o el uso para proyectos que parezcan triviales podría comprometer la credibilidad del organismo. El tema del control de la propiedad intelectual resultante de la labor del investigador, que escapa al alcance de este manual.

562. Otro método, puesto en práctica en la Oficina del Censo de los Estados Unidos, consiste en crear una “cámara estéril” donde puedan trabajar los investigadores. Aunque no adquieren la condición de empleados, los investigadores obran con pleno conocimiento de las políticas de confidencialidad del organismo de estadística y aceptan las sanciones reglamentarias en caso de infringirlas.

### **Conclusiones**

Los organismos estadísticos tienen un compromiso con la protección de la información que revele de forma patente las operaciones, pertenencias, actitudes, o cualquier otra característica de los encuestados individuales. Los principios en que se inspira esta práctica están bastante claros, pero las aplicaciones concretas exigen una investigación permanente para certificar que no haya violaciones de la confidencialidad. La investigación teórica, si bien resulta inestimable por la posibilidad de divulgarla y utilizarla reiteradamente, es costosa y solo se realiza en algunos organismos. Sin embargo, cuando no es posible desarrollar esa investigación, la labor más práctica de suprimir la información reveladora sin comprometer la integridad de los agregados estadísticos debe proseguir en todo momento. Estas actividades tienen que realizarse abiertamente como medio de dar seguridad al público.

Existen, efectivamente, excepciones a la regla de la confidencialidad absoluta; cuando se producen, el organismo de estadística debe ser franco con el público y explícito sobre las condiciones que justifican el trato excepcional. Los registros de hogares y empresas no son tratados de la misma forma, puesto que los primeros son más fáciles de ocultar, mientras que suelen surgir circunstancias en que los últimos no pueden enmascarse sin efectos deletéreos sobre la calidad de los datos publicados. En tales casos (por ejemplo, en el caso de monopolios naturales o empresas dominantes), o bien se incluye una disposición específica de divulgación en la legislación estadística, o bien el organismo de estadística no debe actuar sin el consentimiento explícito de la parte potencialmente identificable.