

Utilización de registros administrativos en investigaciones económicas. Marco jurídico europeo y aportes para la discusión dentro del marco jurídico paraguayo.

Carlos G. Becker¹

Sumario

Los registros o datos administrativos son un bien altamente valuado para la utilización interna por parte de los gobiernos, así como para el uso externo de investigadores nacionales y transnacionales.

De igual manera, en muchos países del mundo los Bancos Centrales proveen de datos sensibles a terceras partes (universidades, organizaciones no gubernamentales u otras entidades del gobierno) con los mismos fines: los de contribuir a la ciencia y el desarrollo social a través de investigaciones económicas.

El presente paper aborda el ámbito legal y de políticas públicas relacionados al manejo de los citados registros principalmente tomando como referencia al marco jurídico y las prácticas comunes de la Unión Europea, a los efectos de poder aportar al desarrollo en la materia a nivel local, con el objetivo de lograr una respuesta que logre armonizar las libertades y derechos personales con la necesidades de progreso científico.

Abstract

Administrative data are highly valued for internal use by governments, as well as for external use by national and transnational researchers.

Similarly, in many countries Central Banks provide sensitive information to third parties (universities, non-governmental organizations or other government entities) with the same purpose: to contribute to science and social development through economic research.

This paper addresses the legal and public policy debate related to the management of those records, mainly by reference to the legal framework and common practices of the European Union, with the intention to contribute to the development of this area at our local level, and achieve a result that harmonizes personal freedoms and rights with the needs of scientific progress.

¹ Abogado, egresado de la Universidad Católica de Asunción. Obtuvo una Maestría en Administración Pública por la Universidad de Birmingham, Reino Unido, y una Maestría en Leyes por la Universidad de Frankfurt, Alemania. Actualmente es Director en Técnica Legislativa de la Cámara de Senadores.

Capítulo 1. Introducción

Generalmente se reconocen como las tres mayores fuentes de datos: las encuestas, los censos y los registros administrativos. Hay una familiarización natural con los dos primeros, sin embargo, los registros administrativos son una fuente todavía poco explorada en nuestro país, pero hace un tiempo cada vez más utilizada en países nórdicos como Suecia y Finlandia, así como en Europa continental y Estados Unidos. En la práctica, estos registros administrativos se constituyen tomando información de muestras de facturas, datos del IVA, datos del impuesto a sociedades, datos de la seguridad social, registro de empresas, contabilidad de sociedades, expedientes de contratos de diversa índole, actas de nacimiento o de matrimonios, registros policiales, documentación vinculada a préstamos, compra o venta de cosas, registros mantenidos por el Banco Central, etc.

Es evidente así, que la naturaleza de los registros administrativos es distinta a la de las encuestas y los censos, que son tomados directamente de quien los provee (información primaria) sin embargo los registros administrativos son tomados por una unidad administrativa, bajo un procedimiento que requiere registrarlos para otros fines distintos a los estadísticos (es decir, la gestión propia de la unidad), pero que posteriormente requieren ser utilizados para fines para los cuales no fueron originalmente recogidos, sean estos fines estadísticos, de estudio o investigación.

Y es de este hecho que deviene su utilidad: no solamente los datos son extensos y detallados (compuestos de informaciones de diversa índole que el ciudadano está obligado a dar en el transcurso de su vida), sino que el ahorro de costes es considerable, por ejemplo, evitando los costes indirectos de sobrecarga de peticiones a los informantes.

Las ventajas adicionales que presentan los registros administrativos son las siguientes²:

- 1) Proporcionan medidas detalladas y precisas de las variables y resultados.
- 2) Su gran tamaño y la cobertura de universos completos permiten tipos de análisis imposibles de realizar con otras fuentes.

² Ayala, L. y Rodríguez, M., (2006). *La utilización de registros administrativos como base para la investigación de políticas sociales*. Instituto de Estudios Fiscales

3) Ofrecen la posibilidad de seguir a los mismos individuos a lo largo de un periodo amplio. Los datos administrativos suelen ser longitudinales y si no lo fueren es sencillo obtenerlos mediante cruces en el tiempo.

4) Permiten tener información del mismo programa durante un intervalo temporal suficientemente prolongado para poder evaluar los cambios o reformas del mismo.

5) Existe, además, la posibilidad de enriquecer la base de micro-datos creada a partir del proceso administrativo mediante el cruce con otras fuentes procedentes de encuestas, estadísticas oficiales u otros registros administrativos.

Sin embargo, existe una contradicción o conflicto inherente a la utilización de estos registros, en palabras de Matti Niva y Alabama³:

“Teniendo en cuenta que el uso de micro datos puede implicar que la confidencialidad está en riesgo (no hay tal cosa como el manejo completamente seguro de micro datos), el verdadero problema es encontrar un equilibrio entre el aumento de la información y la confidencialidad (...) En la búsqueda de este equilibrio es inevitable combinar diferentes medidas y acciones; Estas dimensiones legales, técnicas, administrativas y metodológicas deben ser consideradas.”

Teniendo esto en consideración, esta investigación intenta abordar principalmente las cuestiones legales y de políticas públicas, para identificar los actuales equilibrios y desafíos en la relación entre información y confidencialidad, considerando de igual manera los aspectos técnicos, administrativos y metodológicos en el ejercicio práctico de estas dos esferas.

Una evaluación de los conceptos y enfoques de un conjunto de documentos en el ámbito de la UE y de diversos países podría ayudarnos a llevar a contestar las siguientes preguntas:

1. En primer lugar, ¿cuál es el objetivo de las políticas públicas con respecto al uso de los datos administrativos y por qué motivos?

³ UNECE (2003). *Statistical confidentiality and Access to microdata. Proceedings of the seminar session of the 2003 Conference of european statisticians. United Nations, New York and Geneva.*

2. En segundo lugar, ¿cuál es el marco legal considerado para equilibrar los beneficios de la utilización de los datos y los derechos de confidencialidad?

3. En tercer lugar, ¿cuáles son las prácticas comunes que complementan el marco legal anteriormente citado?

El contexto europeo

El uso de los datos administrativos para fines de investigación por los Bancos Centrales: un debate entre dos esferas diferentes pero al mismo tiempo relacionadas: el Sistema Estadístico Europeo (SEE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

Como se ha mencionado, los marcos legales nos dan el punto de partida, y los aspectos prácticos (o mejores prácticas comunes) nos dan visión de cómo esta información puede ser compartida por terceros para fines de investigación.

En este sentido, el marco legal del Sistema Estadístico Europeo (SEE) regirá para todos los entes europeos, y nacionales de países europeos. Sin embargo, específicamente los Bancos Centrales serán regidos por las disposiciones legales del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

a) Sistema Estadístico Europeo (SEE)

El SEE es la asociación entre la autoridad estadística comunitaria, que es la Comisión (Eurostat), los Institutos Nacionales de Estadística (INE) y Otras Autoridades Nacionales (ONA) responsable en cada Estado miembro para el desarrollo, producción y difusión de las estadísticas europeas. La función del SEE es la de una red, en la que el papel de Eurostat es liderar el camino en la armonización de las estadísticas en estrecha colaboración con las autoridades nacionales de estadística.

El Banco Central Europeo (BCE) y los Bancos Centrales Nacionales (BCN) no son parte de la del SEE en cuanto a la recolección de información estadística y elaboración de estadísticas europeas para el BCE.

Las leyes más importantes a nivel de la UE en relación con el SEE y la manipulación de datos Administrativos para fines de investigación son los siguientes:

- Código de Prácticas Estadísticas Europeas.
- Regulación (CE) N° 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 11 de marzo de 2009, relativo a la estadística europea (Ley de Estadística Europea).
- Regulación (UE) N° 557/2013 de 17 de junio 2013, que reglamenta la Regulación (CE) N° 223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa sobre el acceso a datos confidenciales con fines científicos.
- Protocolo sobre acceso imparcial a los datos de Eurostat para los usuarios.

Por otro lado, el marco jurídico relacionado al BCE y a los BCN en el proceso de recolección de datos administrativos y su disposición para la investigación económica involucran principalmente las siguientes normativas:

- El artículo 130 del Tratado y el artículo 5 de los Estatutos de la UE.
- Regulación N° 2533/98 del Consejo sobre la obtención de información estadística por el Banco Central Europeo.
- Regulación N° 951/2009 que modifica la Regulación (CE) N° 2533/98, sobre la obtención de información estadística por el Banco Central Europeo.
- Regulación (UE) N° 2015/373, que modifica la Regulación (CE) N° 2533/98, sobre la obtención de información estadística por el Banco Central Europeo.
- El compromiso público sobre estadísticas europeas del SEBC.
- El Marco de Calidad Estadística (MCE), que establece los principios de calidad y principales elementos rectores de la producción de las estadísticas del BCE.

Ambas esferas de disposiciones legales serán referidas oportunamente en el presente trabajo, así como los documentos transversales tales como leyes de protección de datos de carácter personal, los principios y los convenios en materia de estadísticas, entre otros.

Capítulo 2: Principales discusiones

1. Definición de los datos administrativos y confidencialidad

El principio de confidencialidad estadística es el vínculo legal que conecta al analista estadístico con todos aquellos individuos que proveen los datos individuales, ya sea

voluntariamente o por obligación legal, con una consideración a la producción de los datos estadísticos esenciales para la sociedad en su conjunto.

Las definiciones de acuerdo a los marcos legales más relevantes son las siguientes:

Los datos confidenciales: los datos que permiten a las unidades estadísticas ser identificadas, ya sea directa o indirectamente, por tanto revelando información confidencial. Para determinar si una unidad estadística es identificable, deberán tenerse en cuenta todos los medios pertinentes que razonablemente podría utilizar un tercero para identificar la unidad estadística⁴;

Los datos confidenciales con fines científicos: los datos que sólo permitan la identificación indirecta de las unidades estadísticas, tomando la forma de cualquiera de los archivos de uso seguro o ficheros de uso científico⁵.

La información estadística: los datos agregados e individuales, los indicadores y los metadatos relacionados⁶.

Información estadística confidencial: la información estadística que permita a los agentes informadores o cualquier otra persona física o jurídica, entidad o similar ser identificado, ya sea directamente por su nombre, dirección o un código de identificación oficial, o indirectamente por deducción o revelación de datos individuales⁷.

El manejo de la información estadística debe regirse según el principio del secreto estadístico, es decir, ordena la protección de los datos confidenciales relativos a las unidades estadísticas individuales, que se obtienen directamente con fines estadísticos o indirectamente de fuentes administrativas u otras, y que implica la prohibición de su uso para fines no estadísticos y su revelación ilegal⁸;

De acuerdo con el Código de Prácticas de las Estadísticas Europeas, Principio 5: “La privacidad de los proveedores de datos (hogares, empresas, administraciones y otros encuestados), la confidencialidad de la información que proporcionan y su uso exclusivo a efectos estadísticos están absolutamente garantizados.” En este mismo sentido, el Indicador 5.6 menciona: “Estrictos protocolos se aplicarán a los usuarios externos para el acceso a micro datos estadísticos con fines de investigación.”

⁴Art. 3 Regulación 223/09

⁵Art. 2 Regulación 557/13

⁶Regulación 951/2009 § 11

⁷Regulación 951/2009 § 12

⁸Art. 2 e), Regulación 223/09

Es de especial relevancia el definir inequívocamente el término fines estadísticos. El uso de datos a efectos estadísticos como el uso exclusivo para el desarrollo, la producción y el análisis de resultados estadísticos, prohibiendo al mismo tiempo el uso para fines no estadísticos, definiéndolos como fines administrativos, legales o a efectos fiscales, o para el control de las unidades estadísticas⁹.

UNECE ayuda a definir los siguientes conceptos claves, distinguiendo los fines estadísticos y los fines de investigación. Los primeros serían actividades ad-hoc con el fin de investigar o explicar los fenómenos económicos o sociales, dando lugar a la producción estadística, y pueden ser llevados a cabo por organizaciones estadísticas o por investigadores externos. Los fines de investigación son simplemente el uso de los datos de una manera que cumpla con los principios fundamentales de las estadísticas oficiales y que contribuya a la producción de estadísticas oficiales.

De acuerdo con estos conceptos, un propósito de investigación debería resultar, en todos los casos, en un resultado estadístico. Cualquier otro uso de los datos administrativos que no incluya un resultado estadístico (incluida la investigación) sería, en principio, nula.

Sin embargo, como un ejemplo de una posición contraria, el Banco de Inglaterra (Bank of England) en su Código de Prácticas de Estadística expresó su intención de utilizar datos estadísticos para fines no estadísticos, en contradicción con el principio 5 del Código de Prácticas de Estadísticas Oficiales del Reino Unido, que establece que la información privada sobre personas individuales compiladas en la producción de estadísticas oficiales es confidencial, y debe ser utilizado sólo para fines estadísticos. En este caso, el BoE afirmó que no restringe el uso que se hace de los datos estadísticos en la forma requerida por la Autoridad de Estadística del Reino Unido, debido a que muchos de los datos recogidos por la División de Estadística – para la agregación en indicadores económicos - podrían ser necesarios no sólo para fines estadísticos (exclusiva o principalmente), sino también para apoyar las funciones operativas del Banco. Ésta interpretación fue fundada en razón del uso eficiente de los recursos y el interés público¹⁰.

En este mismo sentido, la Regulación N° 2533/98 del Consejo relativo a la recolección de información estadística por el Banco Central Europeo establece que se podrá conceder a

⁹ Ibid

¹⁰ Bank of England (2013). *Statistical Code of Practice*. June 2013: Bank of England

los organismos de investigación científica acceso a información estadística confidencial que no permita una identificación directa, y con el consentimiento expreso previo de la autoridad que la haya facilitado.

Un identificador directo sería, por ejemplo, incluir el nombre y la dirección de las unidades de análisis. Sin embargo, suprimiendo estos datos no se elimina la posibilidad de deducir una empresa o un sujeto a partir de observaciones. Con el fin de lograr anonimización completa, otras características tendrían que ser eliminadas (por ejemplo, facturación y empleo), por lo tanto al eliminar otras características o variables esenciales se dificulta la posibilidad de cualquier análisis de dichos datos¹¹.

2. Justificación del procesamiento y el acceso a los datos con fines de investigación.

a. ¿Por qué conceder acceso: cuestiones de política pública?

La necesidad de conceder el acceso a los registros o datos administrativos con fines de investigación se establece en diversos documentos de la UE. Como ejemplo a nivel de Eurostat, se sostiene que, en aras del progreso científico, es necesario conceder un mayor acceso a los datos confidenciales ya que muchas cuestiones planteadas en los campos de la vida económica, social, ambiental y de ciencias políticas pueden responderse adecuadamente sólo sobre la base de los datos relevantes y detallados, permitiendo análisis en profundidad¹².

A nivel del SEBC, el acceso a los datos confidenciales por parte de los investigadores se concede con el fin de analizar y comprender los desarrollos dentro de diversos sectores y países¹³. Esta descripción amplia muestra que, a nivel del SEBC, no hay campos de investigación obligatorios o preferidos, y podría sugerir que el acceso debe determinarse únicamente sobre bases científicas y confidenciales.

b. Cómo permitir el acceso: el enfoque de la gestión integral del riesgo

El enfoque de gestión de riesgos se ejemplifica en la normativa europea como el modelo más eficiente para poner a disposición una amplia gama de datos confidenciales para fines de investigación científica, manteniendo la confidencialidad de las unidades estadísticas.

¹¹ Welpton, R., & Wright, M. (2011). *HMRC Datalab: Engaging with the External Research Community*.

¹² § (3)

¹³ Recomendación para una Regulación del Consejo, modificando la (CE) No 2533/98 en relación a la recolección de información estadística por parte del Banco Central Europeo (ECB/2008/9) (2008/C 251/01)

El enfoque de gestión del riesgo es lo contrario a la estrategia de prevención de riesgos. Prevención de riesgos, en esencia, significa no permitir la socialización de los micro datos identificables por parte de las ONE a menos que se tomen otras medidas, tales como el intercambio de datos o la perturbación de datos (aun así, el riesgo varía de un país a otro, mientras más pequeño es el país, mayor es el riesgo de identificación de los casos más singulares). Evitar el riesgo se basa en la suposición de que, dada la rápida expansión de las bases de datos que contienen datos sobre personas identificables, es prácticamente imposible evitar por completo la identificación mediante el cotejo de los datos de un número significativo de personas a pesar de que los nombres y las direcciones se eliminen¹⁴. En sentido práctico, UNECE propone las siguientes medidas de gestión de riesgos¹⁵:

"(i) acordar un conjunto de principios que deben seguirse en la provisión de acceso a los micro datos.

(ii) asegurar que exista una sólida base legal y ética (así como las herramientas técnicas y metodológicas) para proteger la confidencialidad. Esta base legal y ética requiere una evaluación equilibrada entre el bien público de la protección de la confidencialidad, por una parte, y los beneficios públicos de investigación, por la otra. La decisión sobre si se debe o no dar acceso podría depender de los méritos de las propuestas de investigación específicos y la credibilidad del investigador, y debe garantizarse algún margen para ello en las disposiciones legales. El acceso no debe considerarse como automático;"

En este sentido, la UNECE señala la importancia de los méritos de la propuesta de investigación –también referida como legitimidad de la propuesta- así como la credibilidad del investigador. Sin embargo, al tener la necesidad de evaluar la propuesta de investigación y los investigadores encargados de la gestión de la entrega de los datos sensibles, sumado a la declaración fundamental de un acceso no automático a ellos, hace que sea razonablemente claro una necesidad de un análisis caso por caso de cada solicitud de información realizada con el fin de entregar información sensible. Este mismo enfoque del caso por caso será ratificado en la sección relativa al derecho a la privacidad vs interés público.

¹⁴ Statistical Commission (2007). *Principles and Guidelines for Managing Statistical Confidentiality and Microdata Access*.

¹⁵ Trewin, D., Andersen, A., Beridze, T., Biggeri, L., Fellegi, I., & Toczynski, T. (2007). *Managing statistical confidentiality and microdata access: Principles and guidelines of good practice*. Geneva, UNECE/CES.

“iii) contar con un proceso de libre competencia para el equilibrio de estos dos bienes públicos. Se considera una buena práctica el establecer un comité interno para debatir estas cuestiones y hacer las recomendaciones a los mandos superiores de la ONE. Los comités de ética u otros organismos similares pueden ser capaces de ayudar en la tarea de decidir proporcionar acceso o no. El argumento del “beneficio público” es mucho más fuerte si los resultados de la investigación son socializados y puestos al alcance del dominio público;”

Un ejemplo de un Comité de Ética sería, en Reino Unido, la Red de Investigación de Datos Administrativos (ADRN), integrado por representantes de proveedores de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas, Secretaría de Tributación y Aduana, académicos de alto nivel y especialistas en protección de datos y privacidad¹⁶. La diversa integración del comité podría ayudar a garantizar un enfoque integral para todas las solicitudes de datos.

“(iv) ser completamente transparentes sobre los distintos usos de los micro datos para evitar sospechas de uso indebido”;

Nuevamente como una buena práctica, la ADRN publica toda la información acerca del Panel de aprobaciones: actas de las reuniones, sus decisiones y los detalles de los proyectos que fueron aprobados en su sitio web.

“(v) estar preparado para proporcionar un mayor acceso a través de instalaciones de acceso remoto y los Laboratorios de Datos en el caso en que hacer público los micro datos completamente no identificables no pueda ser posible sin una distorsión considerable de los mismos.

(vi) transferir alguna de las responsabilidades a la comunidad de investigadores. Asegurar que los investigadores entiendan las razones por las cual las Oficinas Estatales de Estadística (OEE) son tan protectoras de la confidencialidad. Asegurar que los investigadores sean conscientes de las consecuencias para ellos y su institución en el caso de que existan incumplimientos.”

Estas normas podrían formar la base fundamental de las medidas y directrices más específicas que se aplicarán en relación con el acceso a los datos confidenciales.

¹⁶ ADRN (n.d.a). *Approvals Panel*.

c. Consideraciones legales: derecho a la intimidad vs interés público

Una de las principales cuestiones que están en juego en la definición del acceso a datos confidenciales (como en el caso de los registros administrativos) es el grado de protección que estos datos confidenciales tienen bajo cualquier marco legal dado. El contrapeso al derecho a la protección de datos personales es un derecho superior de la sociedad en su conjunto, en asuntos que son de su interés (legitimidad). En las palabras del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE): “*El derecho a la protección de datos personales no es, sin embargo, un derecho absoluto, sino que debe ser considerado en relación con su función en la sociedad*¹⁷.”

La condición es que estas limitaciones están contenidas en una ley, respeten el contenido esencial de dichos derechos y libertades; y necesaria y genuinamente cumplir con los objetivos de interés general reconocidos por la Unión Europea¹⁸.

En este mismo sentido, la Directiva de Protección de Datos (DPD), establece que los datos personales pueden procesarse lícitamente si es necesario para el cumplimiento de una misión llevada a cabo en el interés público. El DPD y el Convenio 108¹⁹ continúan permitiendo el uso de datos anónimos (es decir, aquellos que no permiten identificar a una persona mediante el ejercicio de un esfuerzo razonable) para uso científico, con la condición de que se apliquen las garantías adecuadas contra el uso indebido²⁰.

La primera pregunta que surge es: ¿se refieren estos datos personales a los datos relativos a una persona física, así como a una persona jurídica?

El enfoque de legislación de la UE: Por datos personales se entenderá por cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable (sujeto de la información²¹); pero las partes contratantes podrán ampliar la protección de datos a las personas jurídicas, como las empresas, en su derecho interno, según el considerando 24²².

¹⁷ Court of Justice of the EU, (2010). *Joined cases C-92/09 and C-93/09, Volker and Markus Schecke GbR and Hartmut Eifert v. Land Hessen*, 9 November 2010, § 48.

¹⁸ *ibid.*: § 50.

¹⁹ Convención para la protección de individuos en relación al procesamiento automatizados de información personal.

²⁰ Directiva de Protección de Datos, Art. 6 (1) (e); y Convención 108, Artículo 5 (e)

²¹ Directiva 95/46 Artículo 2 (a)

²² European Union Agency for Fundamental Rights (2014:38). *Council of Europe. Handbook on European data protection law*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

El enfoque del derecho del Consejo de Europa (CdE): Entienden como datos personales cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable (sujeto de la información)²³.

Eurostat se refiere a la confidencialidad estadística en cuanto a la protección de los datos confidenciales relativos a las unidades estadísticas individuales²⁴, considerando unidad estadística como a la unidad básica de observación, es decir, una persona física, un hogar, un operador económico u otras empresas, referidas por los datos²⁵. La unidad estadística se podría considerar en un enfoque más general (y, por lo tanto, flexible).

Por lo tanto, el límite de protección de datos en lo que respecta a las personas jurídicas se determina por las leyes nacionales.

La segunda cuestión que se plantea es: las leyes de protección de datos personales, ¿consideran la divulgación de información confidencial para fines científicos como una actividad lícita? ¿Qué elementos dan a un órgano institucional la autoridad legítima para procesar (y divulgar) datos administrativos confidenciales con fines científicos?

De acuerdo con la Directiva 95/46/CE, el procesamiento de los datos con fines científicos no se considera incompatible, con la condición de que los Estados Miembros establezcan las garantías adecuadas. Esto implica que las legislaciones nacionales deben proporcionar disposiciones más detalladas²⁶.

El enfoque alemán: La Ley Federal de Protección de Datos establece la base jurídica para el tratamiento de los datos personales. La misma expresa que se permite la recolección, almacenamiento, modificación y uso de los datos en la medida en que sea necesario con el fin de llevar a cabo una investigación científica, y este fin sobrepase sustancialmente el interés de la persona afectada para excluir el cambio de objetivo del proyecto, al tiempo que el propósito de la investigación no pueda ser realizado por otros medios, o pueda ser realizado sólo con un esfuerzo desproporcionado.

²³Convención 108, Artículo 2 (a)

²⁴Regulación 223/09 Artículo 1 (e)

²⁵Artículo 3 (c)

²⁶European Union Agency for Fundamental Rights (2014:31). *Council of Europe. Handbook on European data protection law*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

El enfoque británico: La Ley de Protección de Datos (LPD) establece que el procesamiento de los datos personales únicamente con fines de investigación, considerando las condiciones pertinentes, no debe ser considerado como incompatible con los fines para los que se hayan obtenido. Los requisitos para que tales datos sean procesados se basan en que los mismos no se procesen para apoyar medidas o decisiones con respecto a individuos particulares, y no se procesen de tal manera que daños o sufrimientos sustanciales sean causados a los sujetos de estudio. De igual manera, los resultados de la investigación o cualquier estadística resultante no deberá socializarse o publicarse en un formato que permita la identificación de los sujetos de estudio²⁷.

La ADRN en su aplicación del artículo 33 de la LPD aclara que el mismo no da una exención general de todos los principios de protección de datos que se aplican a los datos personales facilitados con fines de investigación²⁸, y que es de especial relevancia la obligación de mantener los datos en un entorno seguro. En particular, los datos de carácter personal deben ser justa y lícitamente procesados, adecuados, relevantes y no excesivos, mantenidos en un entorno seguro y ser procesados en conformidad a los derechos de los sujetos afectados conforme a la LPD.

El enfoque finés: La Ley de Datos Personales de Finlandia también permite el procesamiento de los datos con fines históricos, estadísticos y científicos²⁹, y la investigación científica puede incluso llevarse a cabo con datos que permitan la identificación de la persona, siempre que esté debidamente justificada. De nuevo, el fin científico se diferencia del fin estadístico, lo que significa que el resultado de la investigación puede no ser un producto estadístico.

El enfoque danés: La Ley sobre Tratamiento de Datos Personales permite el posterior procesamiento de los datos personales recogidos por otros propósitos. El tratamiento posterior tiene que ser con fines históricos, estadísticos o científicos³⁰. El sistema danés incluso permite procesar datos sensibles para fines científicos, demostrando el interés público.

²⁷ Ley de Protección de datos de 1998, Sección 33

²⁸ ADRN (2014). *Section 33, guide for researchers*.

²⁹ Sección 7

³⁰ Sección 5.1

La tercera cuestión que se plantea es: ¿Qué le da un órgano institucional (estatal) la autoridad legítima para procesar (revelar) datos administrativos confidenciales con fines científicos o estadísticos?

En el sistema estadístico europeo (SEE), en relación con las fuentes de datos administrativos, las Naciones Unidas incluyen el siguiente principio³¹:

Principio 5: “Los datos para fines estadísticos pueden obtenerse de todo tipo de fuentes, ya sea encuestas estadísticas o registros administrativos.” El potencial para reducir la carga impuesta de otro modo a los encuestados sigue siendo un motor importante para el aumento del uso de fuentes administrativas de datos.

En este mismo sentido, Eurostat³² la legitimidad del mecanismo directamente en los siguientes principios:

Principio 2, Indicador 2: “La autoridad estadística está autorizada por la legislación nacional para utilizar los registros administrativos con fines estadísticos”

Principio 9, Indicador 5: “Se utilizarán fuentes administrativas siempre que sea posible para evitar la duplicación de solicitudes de información”

Principio 10, Indicador 4: “Se están realizando esfuerzos proactivos para mejorar el potencial estadístico de los registros administrativos y evitar encuestas directas costosas.”

Enfoque SEBC: En un enfoque más amplio y discrecional para los BCN, el marco normativo establece que el acceso a la información estadística confidencial se concederá a los organismos de investigación científica en condiciones que no permitan la identificación directa, y con el consentimiento expreso previo de la autoridad que la haya suministrado. Al mismo tiempo, la información también podría ser utilizada en el ámbito de la supervisión prudencial³³ o para los BCN, en el ejercicio de funciones diferentes a las especificadas en el Estatuto de conformidad con el artículo 14.434, es decir, la socialización de los datos será realizada bajo la responsabilidad directa de los BCN y no se considerarán parte de las funciones del SEBC como sistema. Siendo esto así, el SEBC da una decidida autonomía a los BCN para usar y compartir los datos administrativos. En el caso de la transmisión para fines

³¹ United Nations (2013). *Fundamental Principles of Official Statistics*

³² Eurostat (2011). *European Statistics Code of Practice*

³³ Artículo 8.1.(d)

³⁴ Artículo 8.1. (b)

de investigación, ha de ser considerada como una tarea permitida pero fuera de las funciones del SEBC.

Ejemplos de marcos legales a nivel nacional de países europeos:

El caso alemán de FDZ: El FDZ es el Centro de Datos para la Investigación de la Agencia Federal de Empleo de Alemania, y forma parte del Instituto de Investigación del Empleo. La FDZ está obligada por un lado al cumplimiento de la Ley Federal de Protección de Datos (confidencialidad) y por otro lado tiene las atribuciones de disponer legítimamente de los archivos de datos basados principalmente en el Código Social Alemán (CSA) libro X, que se refiere a los procedimientos sociales y administrativos y a la protección de los datos sociales.

La posibilidad de disponer de los datos con fines de investigación sin el consentimiento de los sujetos afectados solo es posible si la investigación se realiza en los campos de los beneficios sociales y el mercado de trabajo, y la Ley Federal de Protección de Datos será de igual manera aplicable. Por lo tanto, el CSA se opone a la finalidad comercial de las investigaciones y bloquea de igual manera la utilización de dichos datos para las investigaciones en otras áreas que podrían estar en la esfera de utilidad pública, pero que tengan motivaciones económicas o beneficio industrial.

El enfoque finés: Las condiciones para el tratamiento de datos personales con fines especiales se establecen en la Ley de Datos Personales. En cuanto a la utilización con fines de investigación, las condiciones a cumplirse podrían resumirse en las siguientes³⁵:

a) La investigación no se puede llevar a cabo sin datos identificativos de la persona, y el consentimiento de los sujetos no se puede obtener debido a la cantidad de los datos, su edad u otra razón comparable;

b) El uso del fichero de datos personales se basa en un plan de investigación apropiado y una persona o un grupo de personas responsables de la investigación han sido designados;

c) Después de que los datos personales ya no se utilicen para la investigación o para la verificación de los resultados obtenidos, el archivo de datos personales deberá ser destruido o alterado a los efectos de que los datos de los titulares no puedan ser identificados.

³⁵Capítulo 4, Sección 14. Procesamiento de datos personales con fines especiales

d. El proceso de acreditación: ¿Quién debe considerarse un investigador “adecuado” y por qué?

La definición de una entidad de investigación es de importancia fundamental para identificar la institución, grupo o individuo - si es el caso - que pudieran tener acceso a los datos confidenciales.

El acceso concedido es lo que la literatura llama la acreditación de la entidad, entendida como ciertos criterios que deben cumplirse y el procedimiento administrativo que debe seguirse antes que los investigadores puedan acceder y utilizar los datos producidos por otros, incluyendo los datos de las estadísticas oficiales³⁶. La acreditación es reconocida como un elemento central del marco para el acceso a los datos³⁷ y que podría describirse como el proceso de definición de las condiciones en las que una entidad investigadora, dispuesta a utilizar datos oficiales, pueda considerarse como apropiada o como merecedora de este acceso.

El conjunto de requisitos y aspectos prácticos legales con respecto a la condición del solicitante con el fin de conceder el acceso a los datos podrían dividirse para su análisis en dos categorías: a) la condición geográfica y b) el tipo y la calidad del solicitante.

a) El acceso y la condición geográfica del solicitante

Tres escenarios principales son posibles:

1. El acceso es solicitado por una entidad nacional de investigación.
2. El acceso es solicitado por una entidad de investigación dentro de la UE.
3. El acceso es solicitado por una entidad de investigación fuera de la UE.

A continuación, se describen diferentes enfoques y aspectos prácticos de varios países:

Oficina Estatal Estadística de Alemania

³⁶ Data without Boundaries (2014). *Database on National Accreditation & Data Access Conditions*

³⁷ Tubaro, P./Cros, M./Silberman, R. (2013:1): *Access to Official Data and Researcher Accreditation in Europe: Existing Barriers and a Way Forward*. IASSIST Quarterly 36 (1), 22-27

Condiciones generales: Los datos pueden ser accedidos por los investigadores de centros de investigación reconocidos e instituciones de educación superior con sede en Alemania.

Condiciones para investigadores no residentes: los investigadores no residentes pueden acceder a los archivos de uso público, y pueden utilizar archivos de uso científico – una categoría especial de disposición de los datos- en los “centros de seguridad” (laboratorios de investigación) de la oficina estatal de estadística (Forschungsdatenzentrum, FDZ). No pueden recibir la entrega de archivos de uso científico fuera de Alemania³⁸.

Oficina Estadística de Finlandia

Condiciones generales: La Oficina Estadística de Finlandia ofrece micro datos para uso en investigación. Los datos con posibilidad de identificación indirecta sólo están disponibles para el acceso remoto seguro o utilizando el centro de seguridad. La liberación de datos fuera de la Oficina Estadística de Finlandia es posible sólo para datos protegidos contra la identificación directa e indirecta. Estos datos se suministran a los investigadores en soportes como CDs o DVDs.

Condiciones para investigadores no residentes: Solo datos anónimos, sin posibilidad de la identificación directa o indirecta, pueden ser enviados al exterior. Los investigadores dentro de la UE tienen la posibilidad de acceder a los datos en los que se han omitido sólo identificadores directos, a través de acceso remoto o visitando el laboratorio de investigación en el sitio. El investigador debe tener contactos con una organización de investigación de Finlandia.³⁹

Red de Investigación de Datos Administrativos del Reino Unido (ADRN)

Condiciones generales y las condiciones para investigadores no residentes: cada investigador involucrado en un proyecto ADRN debe estar afiliados a una organización del sector público o académico, o a una organización de investigación de la lista de los Consejos de Investigación del Reino Unido⁴⁰.

De acuerdo a la descripción arriba citada, la práctica más frecuente es que los investigadores fuera del país de origen tengan acceso limitado a los datos, así como la

³⁸ Tubaro, P./Cros, M./Silberman, R. (2013): *Access to Official Data and Researcher Accreditation in Europe: Existing Barriers and a Way Forward*. IASSIST Quarterly 36 (1), 22-27

³⁹ Ibid

⁴⁰ ADRN (n.d.b). *Accredited Researcher, Policy and Procedures*.

necesidad de estar afiliado a una institución de investigación nacional con el fin de tener acceso a los mismos.

b) El acceso y el tipo y la calidad del solicitante

En este sentido, surgen los siguientes temas relevantes, por ejemplo, la definición y las condiciones para que una entidad de investigación “for profit” o lucrativa, o un departamento de investigación de una firma comercial, puedan acceder a los datos confidenciales. En resumen, ¿cuáles pueden ser consideradas como entidades de investigación acreditadas? La pregunta es: ¿es la intención de la investigación la de obtener beneficios para la institución misma o sus organizaciones, o más bien el generar preguntas de investigación y colaborar con el conocimiento científico general? De acuerdo con Brian Kleiner⁴¹ si la acreditación de datos y la regla de acceso para un organismo en particular es el acceso con fines de investigación o fines no comerciales, un investigador elegible sería una persona cuya intención principal sea la de generar conocimiento para el público en general en lugar de obtener beneficios para sí mismo o para otros. En teoría, no importa si son entes privados o públicos, lo que importa es el propósito.

El enfoque de Eurostat: Las principales características en cuanto al tipo de entidad de investigación que tenga derecho a acceder a los datos se describen en la Regulación 557/13. Las mismas incluyen una evaluación de la finalidad de la entidad sobre la base de su estatuto o declaración de propósito, que debe incluir una referencia a la investigación. Además, la misma debe demostrar antecedentes verificables como productora de investigación de calidad y de publicación de sus investigaciones, y, por último, debe demostrar mecanismos de organización interna que garanticen independencia del departamento que realiza la investigación, en la formulación de conclusiones científicas.

El enfoque del Reino Unido: La experiencia más interesante es la de la ADRN. Esta red reconoce una institución acreditada, si esta es una institución de la academia, el sector público o una institución de investigación parte de la lista de Consejos de Investigación del Reino Unido, de Organizaciones de Investigación elegibles Independientes que básicamente sean confiables, hayan suscripto las condiciones de uso, realizado el curso de formación para investigadores y estén respaldadas por un garante institucional⁴².

⁴¹ Miembro de Data without Boundaries, en entrevista personal.

⁴² ADRN (n.d.c). *Glossary, Definitions of Terms used in the Network*

La Oficina Nacional de Estadísticas del Reino Unido (ONE): Considera a una institución adecuada para la acreditación, si es capaz de demostrar principalmente, que cuenta con la experiencia y conocimiento en el manejo de información sensible, tenga la solidez técnica para llevar a cabo la propuesta de investigación y que se comprometa al mantenimiento de la confidencialidad de los datos en todas las instancias del proceso.

Claramente, el objetivo principal de la ONE en el proceso de acreditación es la capacidad de mantener un ambiente seguro que garantice la confidencialidad de los datos, independientemente del tipo de organización que está solicitando acceso (sin ánimo de lucro, con fines de lucro, organización internacional, etc.)

e. El proyecto de investigación: ¿Qué propuestas son consideradas y por qué?

La legitimidad de la propuesta de investigación esta intrínsecamente ligada a la necesidad de equilibrar el interés legítimo (pudiendo ser público o privado) y la protección de los datos personales. Es posible el procesamiento de datos personales sin el consentimiento de los sujetos afectados en el caso de que sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del procesamiento o terceras partes que encararán el proyecto de investigación⁴³.

El artículo 7 de la DPD impone sólo dos condiciones en ausencia del consentimiento del sujeto afectado para el tratamiento de datos personales, y cualquier otra condición consagrada en alguna legislación nacional ha de considerarse inválida. En los claros términos del TJUE:

“El Artículo 7 (f) impide que un Estado miembro excluya, de manera categórica y generalizada, la posibilidad de procesar ciertas categorías de datos personales, sin permitir que los derechos e intereses opuestos sean balanceados entre sí en un caso particular.”

La Directiva, según lo confirmado por el TJUE, exige que tanto el interés legítimo del responsable del tratamiento o de un tercero y el derecho a la confidencialidad de los datos de la persona involucrada se ponderen en un análisis caso por caso⁴⁴.

⁴³ Directiva 95/46/CE, Art. 7

⁴⁴ Ibid, § 49

Diferentes enfoques generales se establecen como ejemplos a continuación:

El enfoque de Eurostat: las principales condiciones para el reconocimiento de un proyecto de investigación meritorio, son el legítimo propósito del mismo, y una valoración de los investigadores, las instalaciones y el conjunto adicional de datos que tienen las instituciones solicitantes a disposición, así como su metodología de procesamiento y que resultados se esperan ser publicados.

El enfoque del Reino Unido: El Laboratorio Virtual de Micro Datos (LVM) de la Oficina Nacional de Estadísticas (Reino Unido) facilita el acceso de los investigadores aprobados (es decir, acreditados) que trabajan en proyectos no comerciales también aprobados, que sirven al bien público⁴⁵.

De forma más detallada, la Oficina Nacional de Estadísticas (ONS) establece que un proyecto de investigación es adecuado si sirve a uno de los siguientes beneficios públicos:

- a) Es compatible con la formulación y desarrollo de políticas públicas o de prestación de servicios públicos.
- b) Forma parte del programa de investigación que abarca la Estrategia Nacional de Datos o apoyado directa o indirectamente por el Consejo de Investigación Económica y Social de otra manera.
- c) Es compatible con una disposición de derecho público (por ejemplo, planes de desarrollo local).
- d) Explora nuevos métodos estadísticos que se puedan utilizar para producir estadísticas que sirven al bien público.

Siguiendo criterios similares, los proyectos de investigación aprobados por la ADRN deben ser puramente no-comerciales y sujetos a una valoración ética, basada en el hecho de que los datos administrativos se reutilizan para el análisis secundario sin el consentimiento de los titulares (sujetos) de los datos y hay un riesgo muy pequeño de revelación estadística. De igual manera, la ADRN valora los posibles impactos a la privacidad (esto es, si la institución solicitante ha evaluado correctamente los posibles impactos en su aplicación de solicitud), así como su viabilidad, mérito científico y beneficio público.

⁴⁵ Office for National Statistics (n.d.). *Application for Accreditation as an Approved Researcher*.

Una serie de preguntas nos pueden ayudar en la identificación de un beneficio público para un proyecto determinado, por ejemplo:

- ¿Hay alguien, incluyendo el sector político, dentro de órganos de gobierno y las agencias gubernamentales o reguladores internacionales, nacionales, locales o descentralizadas que se beneficiarían con esta investigación?
- ¿Hay beneficiarios dentro del sector público o cualquier otro sector, que podría utilizar los resultados a su favor? Ejemplo museos, galerías, universidades, organizaciones ciudadanas o benéficas.
- ¿Hay beneficiarios en el público en general?

El contexto paraguayo

En el caso de Paraguay, no existe hasta el momento una cultura desarrollada de acceso a registros administrativos a los efectos de encarar investigaciones en el ámbito económico.

A nivel normativo, la delimitación para la utilización de información de carácter privado, en cuanto a la actividad de recolección, procesamiento y difusión de datos, está dada principalmente por las Leyes 1861/2001 y 1969/2002.

El art. 5°, modificado por la Ley 1969/2002, menciona los únicos supuestos en los que se permite la divulgación de datos de personas físicas o jurídicas vinculados con su situación patrimonial, su solvencia económica o el cumplimiento de sus obligaciones comerciales y financieras. Los mismos son:

- a) Aquellos en los que dichas personas hubieren autorizado expresamente y por escrito para obtener datos sobre el cumplimiento de sus obligaciones no reclamadas judicialmente;
- b) Aquellos en los que entidades públicas o privadas deban publicar o dar a conocer en cumplimiento de disposiciones legales específicas;
- c) Aquellos en los que la información recopilada conste en fuentes públicas de información (ejemplo registros públicos).

El Artículo 6° de la ley 1861/2001, limita los datos que pueden ser publicados y difundidos (y, entendemos entonces, socializados) en las circunstancias siguientes:

- a) Cuando los datos consistan únicamente en nombre y apellido, documento de identidad, domicilio, edad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, ocupación o profesión, lugar de trabajo y teléfono ocupacional;
- b) Cuando se trate de datos solicitados por el propio afectado; y,
- c) Cuando la información sea recabada en el ejercicio de sus funciones, por magistrados judiciales, fiscales, comisiones parlamentarias o por otras autoridades legalmente facultadas para ese efecto.

Como se puede ver, la socialización de los datos a agentes externos de los órganos de gobierno no está considerado en el marco normativo, salvo los datos del inciso a) de la ley 1861 que sin embargo pueden aportar poco en el desarrollo de investigaciones económicas a profundidad.

Conclusiones

Hemos hecho un análisis exhaustivo acerca del marco normativo que rodea el acceso a los registros administrativos para fines de investigación económica a nivel comunitario europeo y nacional europeo. Este ha sido el elemento principal para iniciar el debate sobre las potencialidades de utilizar estos datos en nuestro país, así como aproximaciones sobre cuáles deben ser o podrían ser las vías legales para permitir tal acceso.

A nivel general, podemos concluir que un marco jurídico paraguayo debería desarrollarse sobre las siguientes bases:

Equidad, apertura y transparencia: siguiendo estos principios en materia de acceso a los datos, es aconsejable que nuestro marco jurídico establezca lo siguiente:

- Un Panel de Revisión *senior* multisectorial, a cargo de la evaluación de las entidades que soliciten su acreditación y en una etapa posterior, de los proyectos de investigación presentados.
- Directrices sobre el perfil deseado de una entidad de investigación, y las características de un proyecto de investigación admisible.

Acreditación: se ha observado en el presente trabajo que, aunque la Unión Europea promueve a través de diferentes políticas de la libre circulación de datos a través de los

Estados miembros, es de especial importancia el garantizar un ambiente seguro para el manejo de los datos facilitados, para lograr la prevención de cualquier tipo de violación de la confidencialidad. En este sentido, los diversos ejemplos muestran que la mejor práctica es conceder el acceso a los datos únicamente a las entidades locales (en nuestro caso, nacionales).

En cuanto a la acreditación de una institución de comercial o sin ánimo de lucro, la investigación ha demostrado que los criterios varían entre los países, y que los criterios aplicados por el marco jurídico paraguayo podrían permitir las más amplias características de los solicitantes, en la medida en que los datos se manejen en un entorno seguro.

Aprobación del proyecto de investigación: La cuestión principal a considerar, en una evaluación de caso por caso, es la legitimidad del proyecto, es decir, evaluar la utilidad pública del mismo y si es mayor que el derecho de confidencialidad de los afectados. Ya que hay varios enfoques, podría ser aconsejable elaborar directrices para la evaluación de los proyectos de investigación y hacerlos públicos. El proyecto de investigación deberá describir la necesidad de la utilización de datos confidenciales (necesidad informativa), así como una clara declaración de otras fuentes de datos a ser utilizados, con el fin de evaluar también la posibilidad de identificación indirecta mediante referencias cruzadas con otros datos previamente disponibles para el investigador.

Por otra parte, los aspectos prácticos analizados sugieren que la tendencia es obligar al investigador a publicar los resultados de la investigación en línea, que podría ser, por ejemplo, en la página web de la institución que provee los datos o en el sitio web de la comisión designada para el efecto.

Palabras claves: registros administrativos, datos personales, ley de datos personales, ley 1969/2002

Keywords: Administrative records, Personal Data, Personal Data Law 1969/2002