

# ESTUDIOS DE POBLACIÓN

DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

# 6



Publicación de datos, análisis y estudios sociodemográficos.  
Año 5, Número 6, Diciembre 2024  
ISSN 2451-6511

DIRECCIÓN PROVINCIAL  
DE ESTADÍSTICA

MINISTERIO DE  
ECONOMÍA



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE  
**BUENOS AIRES**



## ■ PRÓLOGO

Es un placer como Director Provincial de Estadística dar la bienvenida a los lectores a la sexta edición de la revista Estudios de Población de la provincia de Buenos Aires. Esta publicación, que se revitaliza con cada edición, sigue siendo una fuente esencial de conocimiento e información que refleja el compromiso de nuestra Dirección Provincial de Estadística (DPE) por promover el análisis riguroso e innovador de los aspectos demográficos, sociales, económicos, de salud y espaciales de nuestra Provincia.

Estudios de Población representa el esfuerzo continuo de la DPE, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Económica y Estadística del Ministerio de Economía, para ofrecer un espacio en el que expertos e investigadores, como así también trabajadores y estudiantes puedan compartir sus hallazgos, perspectivas y metodologías. Con esta revista, buscamos ampliar y profundizar la comprensión de las dinámicas poblacionales que configuran la realidad bonaerense.

En estas páginas encontrarán una amplia variedad de artículos, informes técnicos y ensayos. Esta edición abarca temas de alta relevancia, como brechas de género, hábitat, salud, movilidad y el uso estadístico de registros administrativos, todos analizados en el contexto particular de la provincia de Buenos Aires.

La calidad de esta revista es el resultado de la colaboración y dedicación de una comunidad de investigadores apasionados, expertos en diversas disciplinas y de los equipos técnicos de la DPE, que buscan constantemente enriquecer los conocimientos que tenemos sobre nuestra Provincia. Agradezco profundamente a quienes han contribuido a esta edición y a las previas, confiando en que este sea un nuevo capítulo en la historia de la revista.

Invitamos a nuestros lectores a explorar los artículos que se presentan a continuación y a participar activamente en la conversación que esta publicación busca promover. Juntos construiremos un entendimiento más profundo de nuestra población, contribuyendo así a un futuro más equitativo y próspero para todos los bonaerenses.



**DIEGO A. RUSANSKY**  
Director Provincial de Estadística

La revista Estudios de Población de la provincia de Buenos Aires es una publicación de la Dirección Provincial de Estadística, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Económica y Estadística del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires que busca difundir trabajos en los que se analice la situación de la población Provincial, Nacional o de otras jurisdicciones en temas de interés para la provincia de Buenos Aires, desde una perspectiva demográfica, social, económica, de salud o espacial y en temas metodológicos que aporten nuevas perspectivas de análisis para las áreas de estudio mencionadas.

Esta revista contempla la publicación de distintos tipos de trabajos: informes técnicos y artículos de investigación empírica o teórica. También informes de avances de investigaciones concluidas o en desarrollo, resúmenes de tesis de posgrado y reseñas de otras publicaciones.

Estudios de Población de la provincia de Buenos Aires anima a todos aquellos interesados en difundir los resultados de sus investigaciones a enviar sus trabajos a la Dirección Provincial de Estadística de acuerdo a lo indicado en las Instrucciones para los Autores.

**Para información adicional y envío de trabajos escribir a:** [revistapoblacion@estadistica.ec.gba.gov.ar](mailto:revistapoblacion@estadistica.ec.gba.gov.ar)

**Director:** Act. Diego Rusansky

**Comité Editorial:** Diego Rusansky, Federico Ferella, María Silvia Tomás, Lorena Valdez Avalos, Trinidad Pagella, Rodrigo Peralta, Gabriela Zanzarelli.

**Diseño gráfico y difusión:** Trinidad Pagella, Alex Serrano, Marcelo Rossi Cassé

**Informática y sistemas:** Martín Molinari, Alejandro Cédola, Emanuel Gioia.

**Fotografía:** Graciela Balbuena

Agradecemos la colaboración de los especialistas evaluadores que participaron de la selección y el perfeccionamiento de cada uno de los artículos de esta edición.

**Lugar de Edición:** La Plata, provincia de Buenos Aires.

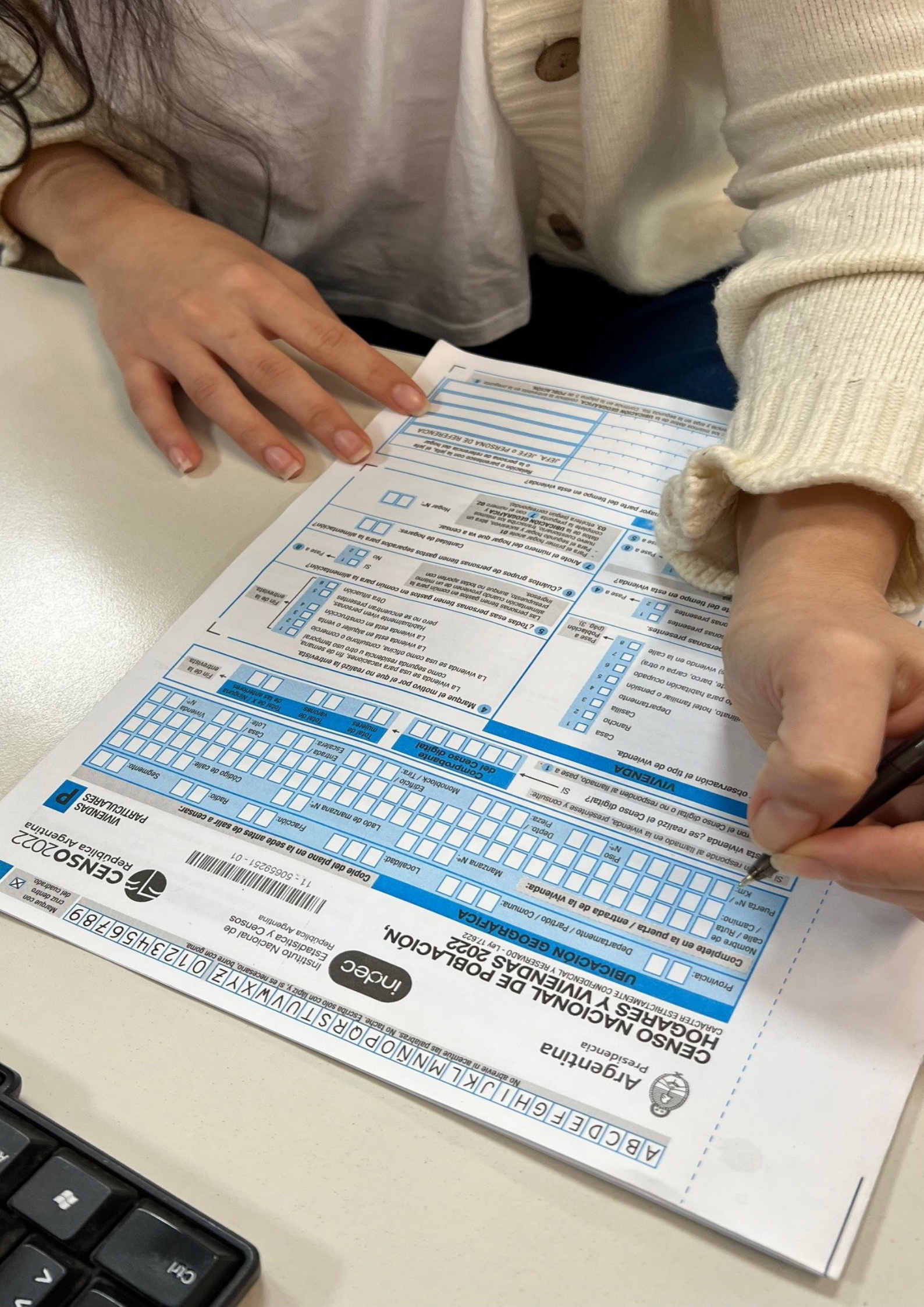
**Entidad Editora:** Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires

**Correo Electrónico de la Revista:** [revistapoblacion@estadistica.ec.gba.gov.ar](mailto:revistapoblacion@estadistica.ec.gba.gov.ar)

**Correo Postal de la Revista:** Calle 7 N°684. La Plata. Buenos Aires, Argentina

**Año 5, Número 6, diciembre 2024. ISSN 2451-6511**

---



República Argentina  
CENSO 2022  
PARTICULARES P



Instituto Nacional de Estadística y Censos  
República Argentina  
11 - 50659251 - 01

Marque con una X dentro del cuadrado

Cople del plano en la sede antes de salir a censar

No abrevie ni acortue las palabras. No tache. Escriba solo con lápiz y, si es necesario, borrar con goma.

Indec

Argentina

Presidencia

CENSO NACIONAL DE POBLACION, HOGARES Y VIVIENDAS 2022

UBICACION GEOGRAFICA

Complete en la puerta / entrada de la vivienda.

Provincia: \_\_\_\_\_  
Departamento / Partido / Comune: \_\_\_\_\_  
Piso \_\_\_\_\_  
N.º \_\_\_\_\_  
Si responde al llamado en la vivienda, preséntese y consulte:  
SI \_\_\_\_\_  
No responda al llamado o no responda al llamado, pase a 1.

Nombre de calle / Ruta / Camino: \_\_\_\_\_  
Puerta N.º / \_\_\_\_\_  
Kms. \_\_\_\_\_

Complete en la puerta / entrada de la vivienda.  
SI \_\_\_\_\_  
No responda al llamado o no responda al llamado, pase a 1.

Si responde al llamado en la vivienda, preséntese y consulte:  
SI \_\_\_\_\_  
No responda al llamado o no responda al llamado, pase a 1.

Observación el tipo de vivienda.

Comprobante del Censo digital

¿Todas esas personas tienen gastos en común para la alimentación?  
La vivienda está en construcción pero no se encuentran personas habitando en ella.  
Otra situación

¿Cuántos grupos de personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo?  
Las personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo.

¿Cuántos grupos de personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo?  
Las personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo.

¿Cuántos grupos de personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo?  
Las personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo.

¿Cuántos grupos de personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo?  
Las personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo.

¿Cuántos grupos de personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo?  
Las personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo.

¿Cuántos grupos de personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo?  
Las personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo.

¿Cuántos grupos de personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo?  
Las personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo.

¿Cuántos grupos de personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo?  
Las personas tienen gastos en común para la alimentación cuando provienen de un mismo hogar, aunque no todos aparezcan en el censo.

# ENSAYO

Perspectivas enfrentadas sobre la inclusión del documento de identidad en el censo de población. Bases para la necesaria innovación estatal

A large, white, sans-serif numeral '6' is centered within a solid blue rectangular background.



## Perspectivas enfrentadas sobre la inclusión del documento de identidad en el censo de población. Bases para la necesaria innovación estatal

Autor: Pablo Ceballos\*

### Introducción

Camino al Censo 2022, la voluntad del Instituto Nacional de Estadística y Censos -INDEC- de incluir en el cuestionario la pregunta del número del Documento Nacional de Identidad -DNI-, suscitó una controversia con algunas organizaciones de la sociedad civil, la cual finalizó con la decisión del Instituto de desistir de esta iniciativa.

Las razones que sustentan la necesidad de incluir el requerimiento del número de DNI, según el INDEC, se basan en las nuevas tendencias e innovaciones en materia de censos de población que se vienen desarrollando desde la década de 1960 y que han cobrado fuerza en los últimos años. Los censos tradicionales como los conocemos hasta ahora están siendo reemplazados por nuevas estrategias que modifican de forma completa la manera de realizar el relevamiento, al extremo que el último censo de población en España (INE España 2021) fue realizado por un equipo de doce personas, mientras que en Argentina la estructura censal en 2022 ascendió a setecientos cuarenta mil (INDEC s.f). Los presupuestos censales se estiman en todo el mundo, en un costo que oscila entre uno y tres dólares por persona, dependiendo de la metodología utilizada y los costos relativos de cada país.

Estas innovaciones se centran en el uso de los registros administrativos con los que ya cuenta el estado, y comprenden un conjunto de metodologías que abarcan desde censos combinados hasta censos puramente digitales basados en registros. Es profusa la literatura especializada y los documentos técnicos emitidos por organismos internacionales en favor de crear un Registro Estadístico de Población, pilar que permitiría en el mediano plazo, avanzar hacia censos basados en registros administrativos, limitando el relevamiento de campo a una fracción menor comparado con el despliegue que conocemos.

El estado siempre contó con registros de distinto tipo y propósito, cuyas finalidades son regulatorias, en el marco de programas o políticas públicas determinadas, pero fue el avance de las tecnologías de la información de las últimas dos décadas y su uso masivo a partir de la emergencia sanitaria COVID-19, por las que la posibilidad de darles uso estadístico ha cobrado mayor viabilidad técnica.

El proceso de explotar los registros administrativos no es sencillo, puesto que los mismos fueron creados con una finalidad específica que no está relacionada con el uso estadístico; adolecen de falencias en materia de exhaustividad, completitud, cobertura, consistencia, normalización y estandarización.

Por ello, los institutos de estadísticas nacionales que han decidido avanzar en la transición hacia censos basados en RRAA, tratan de utilizar la oportunidad de los censos de población tradicionales que todavía realizan (barrido territorial exhaustivo y completo) con el fin de evaluar la confiabilidad de los registros administrativos estatales y medir su sesgo. Los datos de los censos, aún con los defectos que puedan tener, se consideran la información más fidedigna sobre la realidad demográfica de un país y brinda una medida para verificar la calidad de los RRAA, en que grupos poblacionales existen omisiones de registración o demora en la misma, y errores en los datos. Esta evaluación de calidad se realiza al interior de los institutos de estadística sólo con fines estadísticos, sin compartir datos con los organismos que eventualmente le hayan compartido sus bases de datos.

Además de facilitar la transición hacia censos más tecnológicos y menos territoriales, contar con el número de documento de identidad en la cédula censal de un operativo censal tradicional, facilita la velocidad y calidad en el procesamiento de los datos, permitiendo eliminar duplicados y omisiones, es decir, personas censadas más de una vez, y personas no censadas, respectivamente (Dygaszewicz 2020, Beltadze 2020).

Por el otro lado, la postura contraria a solicitar el número de documento de identidad en el censo argentino fue liderada por la Fundación Vía Libre -FVL- y el Observatorio de Derecho Informático Argentino -ODIA-, y detallada en el Habeas Data Colectivo presentado ante la justicia. Este recurso afirmaba que la inclusión de dicha pregunta estaba en contradicción con las disposiciones legales, principalmente la ley de Protección de Datos Personales Nro 25.326 -LPDP-, generando afectaciones de los derechos a la intimidad, la privacidad y autodeterminación en materia de datos personales. Además, cuestionaban la capacidad estatal para garantizar la seguridad informática de esas potenciales bases de datos. Más específicamente, se hacía mención del riesgo por la presencia de datos sensibles en el cuestionario (aquellos referidas a la identidad de género, descendencia indígena o afrodescendiente).

Finalmente, aunque se contaba con el apoyo de organizaciones de protección de derechos de personas LGBTI y afrodescendientes, el INDEC decidió retirar la pregunta antes de que la justicia se expida, en virtud de la cercanía del operativo, los problemas operativos que pudiera generar el cambio de los formularios impresos a último momento y la necesidad de evitar polémicas que afectasen la legitimidad del proceso.

\* Pablo Ceballos. Director Nacional del Sistema Estadístico Nacional. INDEC. Lic. en Gestión de Políticas Públicas. Miembro del equipo de coordinación del Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares 2022; Miembro de la International Association of Official Statistics.

No obstante, en virtud de la tendencia global en la que muchos países latinoamericanos ya han dado pasos para migrar paulatinamente hacia censos basados en registros administrativos, es cuestión de tiempo para que el tema vuelva a plantearse. Esto indefectiblemente conducirá a que se retome el debate sobre la inclusión del DNI en Argentina, debido a la dificultad que genera la creación de un registro estadístico de población sin esta variable identificatoria (Dygaszewicz 2020).

Este debate abre una serie de interrogantes que resulta necesario abordar: ¿Es legal pedir el número de DNI en el Censo? ¿Se requiere consentimiento escrito? ¿Es la disociación de los datos sensibles una estrategia suficiente para cumplir con la ley? ¿Existe algún obstáculo jurídico legal para que el INDEC acceda a registros administrativos de otros organismos públicos o de empresas privadas y los utilicen con finalidad estadística?

Las respuestas a estas preguntas deben estar ajustadas a las normas, basadas en sólidas metodologías reconocidas internacionalmente, asegurar técnicamente la seguridad de la información y políticamente viables respecto a la confianza ciudadana.

Este artículo se propone analizar ambas posturas, sobre la base del marco jurídico argentino, en pos de sentar las bases de un debate fructífero, a la altura de una sociedad democrática en la era digital.

### **La inclusión del documento en las pruebas piloto y el amparo presentado**

El 8 de septiembre de 2019, el INDEC realizó la segunda prueba piloto del Censo, en las localidades de Mar del Plata, Ciudad de Buenos Aires, Bariloche y Humahuaca. Más adelante, superada la emergencia sanitaria, el 12 de diciembre de 2021, realizó el Censo Experimental en una fracción censal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la localidad de San Gerónimo (Santa Fé). En ambos operativos se incluyó la pregunta del número de DNI a efectos de evaluar su funcionamiento.

La evaluación de los técnicos y autoridades del Instituto sobre la respuesta de la población fue positiva, obteniéndose una tasa de respuesta del 92%<sup>1</sup>, y solo encontrando algunas dificultades operativas en aquellas viviendas en las que el respondiente no contaba con los números de documento del resto de los miembros del hogar, aunque ello no impedía el normal desarrollo de la operación.

Como resultado de estas pruebas, al presentar en 2021 la propuesta, metodología y fecha del Censo ante el Comité Censal, el INDEC expresó en su documento:

*“La principal novedad del cuestionario censal único es la inclusión del documento nacional de identidad de los integrantes del hogar, variable clave extensamente probada para la integración de información censal y registros administrativos. Será la base de la construcción del Registro Estadístico de Población, tal como recomiendan los organismos internacionales de estadística, y que ya aplica una gran cantidad de países.”*

*“El resguardo de la información se garantizará mediante un estricto protocolo de seguridad informático que almacenará los datos recolectados (e-CENSO, digitalización de los cuestionarios en papel y registros administrativos) en los servidores de ARSAT, con los números de identidad de las personas encriptados.”*

Durante los meses de octubre y diciembre de 2021, las autoridades del INDEC mantuvieron reuniones con distintas organizaciones; a inicios de febrero del 2022, la FVL y el ODIA presentaron un recurso de amparo, el cual recayó en el Juzgado Contencioso Administrativo Nro. 12, tras lo cual el INDEC resolvió definitivamente retirar la pregunta del número de documento de identidad de la cédula censal, y publicó el cuestionario definitivo.

### **La crítica a la incorporación del DNI en el censo**

El primero de febrero de 2022 en forma conjunta FVL y ODIA presentaron ante la justicia un recurso de amparo solicitando *“se ordene a la demandada abstenerse de requerir y registrar en cualquier formato, tanto físico como digital, el Documento Nacional de Identidad de los encuestados en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas”* para preservar la privacidad y el anonimato en la realización del Censo 2022.

Los argumentos esgrimidos por los demandantes se pueden clasificar en tres dimensiones, dos de ellas técnicas e instrumentales (aspectos jurídicos-normativos y supuestos riesgos asociados a la seguridad de los datos) y uno de orden valorativo, al acusar una finalidad oculta e ilícita en la intención de solicitar el número de documento de identidad.

#### **a. Argumento jurídico-normativo: supuesta violación de la ley de protección de datos personales**

La LPDP regula los alcances, usos, tratamiento y condiciones que deben cumplir todas las entidades, públicas o privadas, que recaben o almacenen datos vinculados a personas. En el amparo presentado, los demandantes afirmaban que:

*“la ley exige que en materia de censos se mantenga en todo momento el anonimato de las personas a quienes se les requiere información de carácter personal y, solamente en el caso en que no fuere posible recolectar algún dato sin revelar*

<sup>1</sup>Esta elevada tasa de respuesta es coincidente con los guarismos obtenidos por otras oficinas estadísticas de la región, como da cuenta el Taller realizado por la CEPAL, el INE de Uruguay y el Fondo de Población de Naciones Unidas el 23 de junio de 2021 en Santiago de Chile.

la identidad de su titular, se deberá disponer de una técnica de disociación que no permita identificar a persona alguna". Añaden que el tratamiento de datos personales requeriría, según el artículo 5 de la citada ley, el consentimiento escrito del ciudadano, lo que no se acredita en el formulario censal y la estrategia de relevamiento<sup>2</sup>.

Además, el amparo incorpora el concepto de "dato sensible", instituido por el artículo 7 de la ley, el cual prohíbe la formación de bases de datos y registros que contengan datos que revelen el "origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual". Dada la presencia de preguntas de esta categoría en el cuestionario, los demandantes argumentan que quedaría prohibida la formación de un registro de población con estos datos.

Como corolario de esta serie de argumentos, agregan que "la ley sienta un principio en materia censal: el principio de anonimidad. Esto implica que los datos recolectados en virtud de un censo realizado en los términos de la ley N.º 17.622 no pueden ser atribuidos a persona alguna." y que "para el caso en el que, por alguna razón, fuese material o técnicamente imposible mantener la identidad en secreto: en este caso deberá efectuarse una técnica de disociación a fin de separar los datos de su titular y evitar la identificación"

#### **b. Riesgos asociados a la seguridad de datos**

En el amparo se considera como un agravante el riesgo que podría correr un registro de datos de la calidad pretendida por el Instituto. Por un lado, se presentan los argumentos relativos a la seguridad informática. Estos refieren a la posibilidad de ciberataques, filtración de datos o violación a la integridad de los mismos:

*"Una vez la información en la base de datos del INDEC, es susceptible de sufrir cualquier tipo de ataque informático. La calidad y cantidad de los datos individualizados contenidos en la misma de cada una de las personas que hayan completado el censo (cabe señalar que participar y contestar todas las preguntas del censo es obligatorio, conforme lo dispone el art. 17 del decreto 726/2020 y el art. 15 de la ley 17.622) pueden perjudicar severamente a las personas si se encontrasen en manos de terceros.*

*Este riesgo es de carácter constante y perdura en el tiempo mientras se mantenga la base de datos. Sin embargo, una vez acontecido el incidente de seguridad informática, no es posible reparar el daño, dado que la información habrá salido y ya se encontrará en poder de terceros."*

Por otro lado, se presentan los riesgos relacionados al proceso de la cédula de papel. La metodología del censo estableció

la posibilidad de realizarse de forma digital o presencial mediante un formulario de papel administrado por el censista. En este caso, estos cuestionarios son replegados por el Correo y luego entregados a una empresa privada para su guillotinado, escaneo, digitalización y conversión en base de datos. Si bien reconocen que el pliego de licitación "prevé que se deberán cumplir con normas de seguridad informática y que, luego de enviada la base de datos deberá devolver las cédulas censales y eliminar la información, cualquier incumplimiento o falla en el procedimiento, sea voluntario o no y sea advertido o no por la autoridad administrativa, podría significar que los datos personales y sensibles individualizados y no desanonimizados de las personas se trasladen y permanezcan en poder de terceros"

#### **c. Acusación de finalidad ilícita**

El punto más extremo de los argumentos presentados en el recurso refiere al supuesto "uso extra estadístico" de la información. En este sentido, afirman que el INDEC ha cedido datos en el pasado a la ANSES y que la "Sala V de la Cámara de Apelaciones del Fuero Contencioso Administrativo y Federal ordenó al ANSES a abstenerse de tratar los datos personales cedidos por el INDEC", en el caso "Torres Abad, Carmen c/ ENJGM s/ Hábeas Data".

Los demandantes vinculan a este supuesto hecho la finalidad expresada por el INDEC en su documento técnico, de la voluntad de avanzar hacia un registro estadístico de población y señalan:

*"la única finalidad estadística es ampliar la base de datos con más información de carácter personal (...) para lo cual el ciudadano no ha otorgado consentimiento alguno y que, además, aumenta enormemente el riesgo en caso de que ocurra un incidente de seguridad informática, dado que la información disponible es considerablemente mayor."*

La vinculación entre la supuesta entrega de datos del INDEC al ANSES en 2017 y la voluntad de avanzar en la construcción de un Registro Estadístico de Población, lleva a la acusación implícita de una motivación oculta en solicitar el documento de identidad en la cédula censal, para realizar publicidad ilegal u otras acciones ilícitas.

#### **Los argumentos a favor de la incorporación de la identificación personal en el censo**

El motivo central por el que los institutos de estadística del mundo incluyen la solicitud del número de identificación personal en el censo, radica en la posibilidad de avanzar en nuevas metodologías de realización de censos de población, que desde hace varias décadas ya realizan muchos países desarrollados, como también en la mejora en la calidad de la

<sup>2</sup>Expresamente señalan: "En la versión presencial, toda vez que el responsable de completar la cédula censal es el agente encargado de concurrir a los domicilios de los ciudadanos y dado que a este no se le requiere la firma de ningún documento, ni tampoco se le informa los contenidos exigidos por el art. 6 de la ley de protección de los datos personales, el requisito del consentimiento no se encuentra cumplido de modo alguno."

información que produce el censo.

En lo relativo a las nuevas metodologías se basan en la utilización de las bases de datos con las que cuenta el estado, lo cual permite generar estadísticas demográficas, sociales y económicas con mayor frecuencia y en el caso del dominio estadístico que nos ocupa, facilitaría la posibilidad de publicar la población por sexo, edad y localidad cada dos años, a un costo económico cercano al cero, y limitar futuros barridos territoriales a aquellas zonas geográficas donde los registros administrativos no permitan precisar con calidad la información.

Con respecto a la mejora en la calidad de los datos del censo, identificar a los entrevistados evitaría indagar en el censo sobre información con la que el estado no solo ya cuenta, sino que además es quien la produce, como, por ejemplo: máximo nivel educativo alcanzado, domicilio de residencia, si cuenta con cobertura de obra social, si es jubilado o cobra una pensión, en que país o provincia nació, o cual fue el sexo registrado al nacer. Resulta contrario al sentido común que el estado obligue a las personas a registrar su domicilio legal u otorgue un beneficio jubilatorio, y luego no pueda utilizar esa información con finalidad estadística, y para realizar la misma deba invertir enormes sumas de dinero para preguntar información con la que ya cuenta.

Muchas experiencias exitosas de países como Canadá, Dinamarca, España, Noruega, República de Corea y Suecia se originaron en el principio de que el gobierno debe preguntar una sola vez y usar muchas veces a fin de reducir la carga tanto a los encuestadores como a los encuestados (CEPAL, 2021). Asimismo, en lo relativo a una de las preguntas más importantes para las estadísticas económicas, como es el caso de actividad económica de la empresa o institución en la que trabaja, mejoraría sustantivamente la calidad de esta información al tratarse de una pregunta abierta, de difícil y costosa codificación, y vital para la elaboración de la contabilidad nacional económica.

En las últimas décadas se ha consolidado el cambio en el modelo censal utilizado en muchos países de la Unión Europea. Los censos efectuados por el método tradicional se han ido sustituyendo progresivamente por modelos parcial o totalmente basados en información administrativa. La transición hacia estos tiene como objetivo responder ante la sociedad de forma más eficiente y eficaz, permitiendo la reducción de los costos, la disminución de la carga estadística sobre la población y la divulgación más frecuente y rápida de información.

Dicho cambio de paradigma- afianzado en la actualidad- comenzó hace más de medio siglo. De hecho, cada censo realizado a partir de los años 60 incorporaba una mayor proporción de información procedente de registros y, de forma recíproca, la información recogida para el censo ha servido para calibrar la calidad de los registros. Esto sucedió en el caso de registros como el de vivienda o el de nivel educativo que, tras ser recogidos en el censo, se integraron posteriormente en el sistema de registros.

Dinamarca fue el primer país que produjo un censo basado íntegramente en registros en el año 1981. Finlandia implementó su sistema en 1990, mientras que Noruega y Suecia han esperado hasta la ronda censal de 2010 para ejecutar su primer censo basado exclusivamente en registros. La consolidación de dicha tendencia se verifica cuando observamos que en veinte de los veintiocho países de la Unión Europea realizaron censos con modelos basados exclusivamente en registros administrativos, sin recurrir a encuestas, como los casos de Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Holanda, Letonia, Lituania y Suecia; o en modelos mixtos que utilizan información administrativa, complementada con resultados obtenidos por encuestas muestrales o exhaustivas, como los casos de Alemania, Chipre, Italia, Luxemburgo, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía (Dygaszewicz 2020, Beltadze 2020). En el Cuadro 1 se ejemplifica el año de inicio de uso en los cuatro países nórdicos.

**Cuadro 1. Experiencia de los países nórdicos en el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos (año de inicio de uso)**

Registro	Dinamarca	Finlandia	Noruega	Suecia
Población	1968	1969	1964	1967
Empresas	1975	1975	1965	1963
Vivienda	1977	1980	2001	2011
Educación	1971	1970	1970	1985
Empleo	1979	1987	1978	1985
Ingreso	1970	1969	1967	1968
Censo	1981	1990	2011	2011

Fuente: De los datos administrativos a la información estadística, Eric Manuel Rodríguez Herrera, Revista Internacional de Estadística y Geografía, INEGI, Vol.3 Num. 1.

El respaldo técnico en la comunidad estadística internacional sobre los censos basados en registros administrativos se halla en las publicaciones de Anders y Britt Wallgren, sobre la base de la experiencia sueca en la materia (Wallgren & Wallgren 2015); libros traducidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (Wallgren & Wallgren 2021), que a la par de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2021), llevan adelante la agenda en la región sobre el uso y explotación de los registros administrativos con fines estadísticos. Algunos países de Latinoamérica han realizado avances sustantivos en materia de la construcción de registros estadísticos de población, produciendo registros experimentales de población basados en registros administrativos, como el caso de Colombia, Ecuador, Uruguay y Costa Rica.

## Análisis de los argumentos presentados por FVL y ODIA

### a. Marco jurídico: Ley de Protección de Datos Personales y Ley Nacional de Estadística

El amparo presentado por FVL y ODIA centró su argumentación jurídica en la LPDP, como fue detallado en la sección anterior. Si bien los artículos citados en el recurso son relevantes para el debate, es importante destacar algunos otros que fueron omitidos. Por ejemplo, el artículo 28 que establece:

1. Las normas de la presente ley no se aplicarán a las encuestas de opinión, mediciones y estadísticas relevadas conforme a Ley 17.622 (Ley Nacional de Estadística), trabajos de prospección de mercados, investigaciones científicas o médicas y actividades análogas, en la medida que los datos recogidos no puedan atribuirse a una persona determinada o determinable.

2. Si en el proceso de recolección de datos no resultara posible mantener el anonimato, se deberá utilizar una técnica de disociación, de modo que no permita identificar a persona alguna.”

Considerando lo dispuesto por este artículo, la incorporación del DNI no resulta contraria a la ley, siempre y cuando se utilice una técnica de disociación, como estaba previsto por el INDEC.

El siguiente punto esgrimido en el amparo concierne a la necesidad de consentimiento de los respondientes. Si bien, como argumentan FVL y ODIA, el artículo 5 establece que para el tratamiento de datos personales debe haber “consentimiento libre, expreso e informado”, en el mismo artículo se establece como excepción aquellos datos recabados “en virtud de una obligación legal”. Dado que en el artículo 11° de la Ley Nacional de Estadística Nro. 17.622 (en adelante LNE) se establece como obligación el suministro de datos e información de interés estadístico a los organismos del Sistema Estadístico Nacional (en adelante SEN), el INDEC quedaría exento de este requisito.

En conjunción con lo expuesto, resulta importante notar las garantías adicionales que establece la LNE en materia de protección de datos. Esta ley encuadra el accionar del INDEC y los servicios estadísticos nacionales y ampara a las oficinas productoras de estadísticas bajo la protección y obligación de resguardo del secreto estadístico. El secreto estadístico es el “resguardo legal que tiene toda persona física o jurídica, obligada a proporcionar datos a los organismos públicos que integran el Sistema Estadístico Nacional, y que éstos sean utilizados con fines estrictamente estadísticos.” (Disposición 176/99 1999).

Esta ley debe considerarse de manera complementaria y no excluyente a la LPDP, dado que la existencia del secreto estadístico agrega importantes grados de protección a los ciudadanos, y establece un marco en el cual los miembros del SEN pueden guardar bases de datos nominadas. A continuación, se presentarán los puntos más importantes de esta ley para el presente caso.

La LNE establece que la información que suministren los informantes (personas u organizaciones) es secreta y no puede ser publicada ni compartida con otros organismos públicos no pertenecientes al sistema estadístico sino solo en compilaciones de conjunto que no permitan identificar a los informantes; por ello, cada celda de información que se publica debe contar con al menos tres registros.

Por último, la ley brinda un marco de protección jurídica a los funcionarios de los servicios estadísticos, que cuentan con un amparo legal para no entregar datos nominados, recolectados con finalidad estadística, a sus superiores jerárquicos. El decreto reglamentario de esta ley va incluso más allá y prohíbe que cualquier integrante del SEN ceda datos individualizados a terceros, incluso “aunque se trate de autoridades judiciales” (Presidencia de la Nación Argentina 1970).

En suma, teniendo en cuenta que el censo encuadraría en la excepción del art. 5 de la LPDP por tratarse de una “obligación legal”, y que resulta factible implementar métodos de disociación, la inclusión de la pregunta del número de documento en la cédula censal no es contraria a la LPDP, máxime considerando las protecciones adicionales concedidas por la LNE tanto a los individuos como a los organismos del SEN para tener bases de datos nominadas al amparo del “secreto estadístico”, instituto bajo el cual los datos cuentan con una protección superior a las bases de datos de otros organismos públicos o empresas privadas.

### b. Riesgos Asociados a la Seguridad de Datos

El segundo argumento presentado en el amparo son los relativos a los riesgos asociados a la seguridad informática y al proceso de la cédula de papel. La parte demandante alega que no se debe pedir el DNI en el Censo, ya que la cédula contiene datos sensibles, y la integridad del individuo puede

estar en riesgo en caso de un ciberataque o filtración de datos en el manejo de la cédula de papel.

Este argumento resulta ser una falacia lógica, que negaría la tenencia de cualquier registro administrativo por parte del estado y de todo proceso de modernización en general. El riesgo de ciberataque rige tanto para la Administración Federal de Ingresos Públicos, para la Administración Nacional de la Seguridad Social, o para las empresas de tarjetas de crédito y por ello no nos planteamos dejar de recaudar impuestos, pagar jubilaciones o contar con servicios financieros. En tal caso, obliga a aumentar los recaudos que mitiguen los riesgos.

La inclusión del DNI en la cédula censal abriría las puertas a una revolución de las estadísticas en Argentina, produciendo datos de mejor calidad, más frecuentes y a menor costo. El avance en nuevas metodologías y técnicas estadísticas, traerán necesariamente nuevos riesgos asociados a ellas. No obstante, estos riesgos no vuelven la recolección de datos ilícita, si no que invocan al estado a desarrollar y tomar las medidas necesarias para mitigarlos.

En este sentido, el INDEC había declarado que se establecería un estricto protocolo de seguridad informática que almacenaría los datos recolectados en los servidores de ARSAT, con los números de identidad de las personas encriptados. Los métodos de disociación de datos y de protección de los mismos se haría en línea con las prácticas exitosas de la región como Uruguay y Colombia, y de países europeos con mayor experiencia en su aplicación. Considerando la extensa aplicación internacional de estos métodos, el riesgo a la seguridad de datos no debería ser significativo, si se toman las precauciones necesarias.

### c. Acusación de finalidad ilícita

Por último, el amparo alude a la intención del INDEC de utilizar los datos del Censo para fines extra estadísticos, remitiendo a supuestos antecedentes de violación del secreto estadístico en el caso “Torres Abad, Carmen c/ EN-JGM s/ Hábeas Data”.

Al leer el fallo, resulta evidente que esta acusación está basada en premisas falsas. El recurso citado refiere al pedido de la Secretaría de Comunicación Pública de la Nación a la ANSES de compartir listados de correos electrónicos y números de teléfono de sus usuarios, a través de un Convenio Marco de Cooperación. Contrario a lo que sostienen los demandantes, esta base de datos sin fines estadísticos, pertenecía a la ANSES y no guardaba relación alguna con el INDEC, ni con ningún servicio estadístico integrante del SEN. Por lo tanto, el presunto antecedente de usos no estadísticos de la información por parte del INDEC resulta palmariamente falso.

Asimismo, como bien mencionan los demandantes en el recurso, los datos recolectados por los integrantes del SEN tienen la protección agregada del secreto estadístico. En materia penal, el artículo 17 de la LNS establece que “los funcionarios o empleados que revelen a terceros o utilicen en provecho propio cualquier información individual de carácter estadístico o censal, de la cual tengan conocimiento por sus funciones, o que incurran dolosamente en tergiversación, omisión o adulteración de datos de los censos o estadísticas, serán pasibles de exoneración y sufrirán además las sanciones que correspondan conforme con lo previsto por el Código Penal.” Teniendo esto en cuenta, la acusación de FVL y ODIA parecería fundada en una premisa ideológica y una fuerte desconfianza en los organismos del estado, más que sobre pruebas fehacientes de una utilización extra estadística de los datos recolectados por los servicios estadísticos. Esto trae a colación la necesidad de trabajar en estrategias para aumentar la confianza ciudadana en la independencia del SEN y la importancia para la sociedad de la construcción de estadísticas de calidad.

### ¿Pueden los institutos de estadística utilizar bases de datos nominadas?

Los institutos de estadística del mundo utilizan distintas fuentes de información para elaborar el conjunto de estadísticas oficiales que publican regularmente. La primera fuente por disponibilidad y economía son las propias bases de datos del estado, provenientes de registros administrativos. La mayor parte de información utilizada para estadísticas económicas se origina en estos registros, como los aduaneros, tributarios, u otros como el patentamiento automotor, propiedad inmueble, cabezas de ganado, entre muchos otros.

Los institutos realizan también relevamientos de campo, ya sea encuestas o censos, que son muy costosos, pero que permiten obtener información relevante que no se encuentra registrada, como los precios al consumidor, el mercado de trabajo, los censos de población, económico, agropecuario, o encuestas de temáticas especiales, como victimización, adultos mayores, discapacidad, factores de riesgo o más recientemente, uso del tiempo. Además, los censos permiten la elaboración de los marcos muestrales.

La legislación no establece qué operaciones estadísticas deben hacerse mediante entrevista directa a los informantes o por uso de registros administrativos, sino que faculta a los institutos de estadística a decidir las metodologías, un aspecto central que hace a la autonomía de los institutos y justamente a evitar injerencias indebidas de otras esferas ajenas a la actividad estadística como la política o los intereses privados. Un somero repaso por la legislación internacional y las recomendaciones de los organismos internacionales permite apreciar que el uso de registros administrativos no solo es una facultad de los institutos de estadística, sino también un

mandato, por su economicidad, actualización y para evitar cargas innecesarias a los informantes, un aspecto que debe ser elevado a la categoría de principio.

El quinto principio fundamental de calidad estadística de Naciones Unidas, establece:

“5. Los datos para fines estadísticos pueden obtenerse de todo tipo de fuentes, ya sea encuestas estadísticas o registros administrativos. Los organismos de estadística han de seleccionar la fuente con respecto a la calidad, la oportunidad, el costo y la carga que le impondrán.”

La Comisión Económica para América Latina -CEPAL- promueve en su Ley Genérica Estadística para América Latina, promueve la obligación de suministrar a las oficinas de estadística los registros administrativos de otros organismos (art. 17)<sup>3</sup>.

Este breve repaso por los principios de calidad estadística y legislación internacional muestra que es un hecho establecido la necesidad de utilizar bases de datos existentes en poder del estado para producir estadísticas como primer recurso. Asimismo, estos principios y mandatos se encuentran incorporados en legislación argentina, que en el artículo 11 de la LNE ordena:

*“Todos los organismos y reparticiones nacionales, provinciales y municipales, las personas de existencia visible o ideal, públicas o privadas con asiento en el país, están obligadas a suministrar a los organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional los datos e informaciones de interés estadístico que éstos le soliciten”.*

Finalmente, cabe agregar que está prohibido para los servicios estadísticos compartir bases de datos nominadas con otros organismos o reparticiones estatales. Esa es la protección que brinda la ley para asegurar la “finalidad estadística” de los datos.

## Conclusión

En el presente artículo, se ha buscado presentar los argumentos del amparo realizado por las fundaciones FVL y ODIA en contra de la inclusión del DNI en el Censo 2022, como también los argumentos a favor de su inclusión y de la viabilidad jurídica y metodológica de la misma.

Al analizar las disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales Nro. 25.326 y de la ley del Sistema Estadístico Nacional Nro. 17.622, se entiende que la inclusión del DNI en el formulario censal no estaría en contraposición con la legislación vigente, en tanto que se asegure la disociación de los datos sensibles de la variable identificatoria. Más aún, la LNE faculta al INDEC a guardar registros nominados de perso-

nas (art. 11). Resulta entonces contradictorio que no pudiera solicitar una variable identificatoria en el formulario censal, si es legal que cuente con esos datos con fines estadísticos -con la salvedad de género y descendencia afro o indígena-.

No obstante la legalidad, no debe soslayarse el impacto social y los miedos que genera en una parte de la sociedad requerir el número de documento en el Censo. Estos temores deben ser abordados y considerados para brindar a la sociedad las máximas garantías de confidencialidad en el uso de los datos, pero no pueden ser un obstáculo insalvable para avanzar en mejoras de la calidad estadística, en especial cuando se trata de aplicar metodologías que tienen un alto grado de consenso internacional y son impulsadas por organismos multilaterales y sistemas estadísticos de países democráticos.

El argumento planteado en el amparo (supuesta finalidad ilícita) sobre un envío de datos del INDEC a la ANSES en 2016, que nunca sucedió, muestra que el debate jurídico es secundario. Primero está el miedo a que el INDEC utilice la información de forma indebida. Luego, vienen los argumentos jurídicos, cuyos requisitos serían plenamente cumplibles. Debemos preguntarnos si el miedo a que algo malo suceda puede ser siempre un impedimento para avanzar en una agenda necesaria.

Por otro lado, más allá de las preguntas del Censo consideradas “sensibles” según la Ley de Protección de Datos Personales (identidad de género, descendencia indígena y afrodescendiente) y de los debates jurídicos en torno a ellas, resulta pertinente revisar con objetividad las preguntas que generan inquietud en algunas organizaciones: edad, nivel educativo alcanzado, provincia o país de nacimiento, lugar de residencia hace cinco años, situación laboral, cantidad de horas trabajadas y actividad desarrollada, si percibe jubilación o si cuenta con cobertura de salud. La mayoría de estos datos ya se encuentran registrados en diversos sistemas administrativos del Estado. No se solicita información sobre ingresos, gastos, prevalencia de enfermedades, religión, teléfono personal, correo electrónico, ni opiniones personales. En un contexto donde las empresas privadas manejan grandes volúmenes de datos personales, y con una simple aceptación contractual pueden disponer de estos para fines comerciales, es válido cuestionar por qué el Estado no podría solicitar el número de documento para avanzar en la modernización del sistema estadístico, en línea con las metodologías internacionales vigentes. Así como los ciudadanos están dispuestos a proporcionar información personal a empresas privadas, podría considerarse que también estarían dispuestos a hacerlo con el Estado, especialmente si esto contribuye a modernizar el sistema estadístico y a reducir el gasto público, financiado por los mismos ciudadanos.

El INDEC perdió la oportunidad de incluir esta pregunta en el Censo 2022, y así una gran herramienta para avanzar en la

<sup>3</sup>Artículo 17 Acceso a los registros administrativos 17.1 Los proveedores de registros administrativos están obligados a proporcionar a los productores de estadísticas oficiales, de forma gratuita, los datos/registros administrativos que obran en su poder, con el nivel de detalle necesario para la producción de estadísticas oficiales y los metadatos, cuando sea posible, que permitan evaluar la calidad de los datos. No se podrán invocar las disposiciones de confidencialidad o de secreto de otra legislación, a menos que dicha legislación excluya explícitamente la utilización de datos para fines estadísticos.

construcción del Registro Estadístico de Población. En un país donde el 76,6% de la población dice confiar poco o nada en las instituciones gubernamentales (Latinobarómetro 2023), es imperativo ser proactivo al demostrar al público las garantías y protecciones que tienen sus datos, aunque esto no fuera jurídicamente necesario. Una publicación anticipada y detallada de la metodología y mecanismos de seguridad informática, o la inclusión de figuras como fiscales informáticos podrían ser herramientas útiles en este sentido.

El procedimiento del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay en preparación del Censo 2023, podría tomarse como referencia para futuros censos en la región. En este caso, anticipándose a una posible controversia por la inclusión del DNI en el cuestionario, el INE presentó una consulta a la Unidad Reguladora de Datos Personales. En esta consulta se detallaron las técnicas de disociación a ser utilizadas y se esgrimieron los argumentos a favor de su incorporación. Así, sentando claramente la necesidad de su incorporación y publicando las medidas de disociación y seguridad informáticas a tomarse, lograron un dictamen positivo e incluyeron el DNI en el Censo de ese año.

Por otro lado, en caso de que no fuera posible asegurar un mecanismo de disociación, o el mismo no genere la confianza ciudadana necesaria, el INDEC tendría también la posibilidad de prescindir de las preguntas que revelan datos sensibles (identidad de género y descendencia indígena o afro). El Instituto debería analizar los beneficios de recolectar estas estadísticas a través del censo, el impacto y uso de esta información en la toma de decisiones, y la existencia de métodos alternativos para captar estas realidades, comparado a los beneficios que traería la construcción del registro estadístico nacional a la calidad de los datos y la eficiencia de los operativos.

Si bien es cierto que el resguardo de la privacidad, intimidad y confidencialidad de los datos son elementos centrales en la sociedad de la información en la que vivimos, no es menos cierto que su protección debe resguardarse asegurando también la posibilidad de avanzar en las innovaciones metodológicas de los censos de población que ya se realizan en los estados democráticos desarrollados. El estado no debe ser solamente un regulador, sino también un socio en el desarrollo, utilizando herramientas digitales para mejorar la eficiencia, transparencia y participación ciudadana (Campos Ríos 2023). El INDEC cuenta hoy en día con las herramientas técnicas y la facultad jurídica para avanzar en este desarrollo, le resta convencer a la población de ello.

## Bibliografía

- Beltadze, D. (2020). Developing methodology for the register-based census in Estonia. *Statistical Journal of the IAOS*,

36. Recuperado desde: <https://content.iospress.com/download/statistical-journal-of-the-iaos/sji190585?id=statistical-journal-of-the-iaos%2Fsj190585>

- Busaniche, M. B. (2022, February 1). BUSANICHE, MARIA BEATRIZ Y OTROS c/ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS (INDEC) s/HABEAS DATA. Habeas Data Colectivo. MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/56861/norma.html>

- Campos Ríos, M. (2023). Cadenas de valor público y ecosistema digital. SELA.

- Censos, I. N. (2020). Informe de evaluación de la primera prueba piloto Hacia la Ronda 2020. Buenos Aires.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). Recomendaciones para los censos de población y vivienda en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Dygaszewicz, J. (2020). Transition from traditional census to combined and registers based census. *Statistical Journal of the IAOS*, 36. Recuperado desde: <https://content.iospress.com/download/statistical-journal-of-the-iaos/sji190566?id=statistical-journal-of-the-iaos%2Fsj190566>

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (1999). Disposición 176/99. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/56861/norma.html>

- INE. (2023). Proyecto Censal Censo de Población, Hogares y Viviendas. Montevideo.

- INE Espana. (2021). Censos de Poblacion y Viviendas 2021: Primeros Resultados. [https://ine.es/prensa/censo\\_2021\\_pr.pdf](https://ine.es/prensa/censo_2021_pr.pdf)

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2021). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de la Argentina: Síntesis de la planificación del Censo 2022. Buenos Aires: INDEC.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (n.d.). El operativo. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. <https://censo.gob.ar/index.php/el-operativo/>

- LABORATORIO DE DATOS Y SOCIEDAD. (n.d.). La cédula de identidad en el Censo 2023.

- Latinobarómetro. (2023). Latinobarómetro: Opinión pública en América Latina. Recuperado el 1 de agosto de 2024, de <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

- Mentz, R. P. (1991). Sobre la historia de la estadística oficial argentina. *Estadística Española*, 33(128), 501-532.