

Buenos Aires, 01 de octubre de 2021

Doctor Marco Lavagna

Director del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

S / D

Estimado Director, las instituciones, organismos, asociaciones de la sociedad civil y académicos abajo firmantes, nos dirigimos a usted con el fin de expresar nuestro interés en el positivo y sólido desarrollo del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de la Argentina programado para el año 2022. El Censo constituye una herramienta fundamental para el diseño de políticas públicas y, asimismo, para quienes trabajamos desde las ciencias sociales, resulta un aporte al conocimiento y acceso efectivo a derechos por parte de la población en general y de grupos en situación de desventaja estructural en particular. Se trata de la valiosa oportunidad que el Estado tiene de medir el total de su población, conocer sus condiciones de vida y, a partir de ello, establecer acciones para los próximos diez años.

Es un operativo que demanda un inmenso esfuerzo económico y de recursos humanos por parte del Estado. Por ello, su fracaso implicaría efectos sumamente perjudiciales, dado que impediría contar con datos imprescindibles para dar atención de las necesidades de la población, pondría en riesgo la efectivización de derechos y afectaría el cumplimiento de compromisos y metas internacionales asumidos por el Estado. En nuestra vocación por contribuir a promover y garantizar el éxito de esta iniciativa tan importante, nos vemos en la obligación de hacer algunas advertencias.

En el año 2019 comunicamos a la administración del INDEC del gobierno de Mauricio Macri nuestra preocupación por la inclusión de la pregunta sobre DNI en los cuestionarios preliminares. A fines de ese año el gobierno de Macri suspendió las pruebas censales donde se incluía esta pregunta debido a los reclamos públicos que se habían suscitado. Cuando asumió la actual gestión, en diciembre de 2019, algunos de nosotros nos dirigimos también a Usted para expresarle dicha preocupación. Ahora, llama la atención que su administración haya retomado esa cuestionada iniciativa.

Si esta pregunta se incorpora en los cuestionarios definitivos, por primera vez en la Argentina se avanzaría hacia indagaciones que permiten revelar la identidad de las personas y, por lo tanto, relacionar las respuestas con las personas, de modo que el censo dejaría de ser anónimo. Esto conlleva diversos y graves problemas que a continuación especificamos:

a) Es contrario a las recomendaciones y buenas prácticas internacionales estadísticas

Las recomendaciones de buenas prácticas estadísticas brindadas por United Nations Economic Commission for Europe¹ -que el INDEC ha manifestado seguir-, abundan en una serie de indicaciones acerca de la importancia que debe otorgarse a la búsqueda de aprobación pública y de transparencia cuando se procura introducir este tipo de cambios en un censo nacional. Por otra parte, Naciones Unidas² ha recomendado que antes de incluir una pregunta de este tipo se debe evaluar exhaustivamente si existe la necesidad de contar con esos datos y realizar consultas públicas al respecto. Lamentablemente, si la aprobación pública no está asegurada y si existe desconfianza en la población, se corre el riesgo de que el relevamiento se vea

¹ <http://www.unece.org/index.php?id=50794>

² https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_67rev2s.pdf

perjudicado y fracase, aumentando los niveles de no respuesta, y por lo tanto afectando la cobertura y calidad de los datos.

La ausencia de reacción pública no debe interpretarse como aprobación pública. Sería un serio error que la inexistencia de rechazo, o un bajo rechazo, entre los grupos captados en las pruebas piloto sea interpretada como aprobación pública de toda la población.

La preocupación por los datos personales está contenida en las resoluciones de Naciones Unidas sobre el derecho a la privacidad en la era digital (Res. 68-167 y Res. 69-166), en las cuales dicha institución internacional se expresa: “Profundamente preocupada por los efectos negativos que pueden tener para el ejercicio y el goce de los derechos humanos la vigilancia y la interceptación de las comunicaciones, incluidas la vigilancia y la interceptación extraterritoriales de las comunicaciones y la recopilación de datos personales, en particular cuando se llevan a cabo a gran escala”.

b) Se avanza sobre la expectativa de privacidad de las personas

Incorporar una pregunta en la cual se le exige a cada persona censada que informe su número de Documento de Identidad, permite relacionar las respuestas que se brindan con una persona en particular. Esto supone una tensión con las obligaciones que tiene el Estado en materia de secreto estadístico, por lo que diremos seguidamente, y al mismo tiempo, supone un riesgo para la expectativa de privacidad con la que contamos todas las personas. En todo caso, esta elevación del riesgo debería estar previsto en una ley del congreso, de acuerdo a reglas previstas para la restricción de derechos, conforme el art. 14, 19, 28 de la Constitución Nacional, y los artículos 11 y 30 de la CADH.

Si bien comprendemos la importancia de actualizar la producción de datos estadísticos, queremos poner de relieve que el artículo 7 de la Ley 25.326, de protección de datos personales, sanciona que: “Ninguna persona puede ser obligada a proporcionar datos sensibles”, como lo exigen algunas de las preguntas del cuestionario del censo. Asimismo, la Ley 25.326 indica que: “Los datos sensibles sólo pueden ser recolectados y objeto de tratamiento cuando medien razones de interés general autorizadas por ley. También podrán ser tratados con finalidades estadísticas o científicas cuando no puedan ser identificados sus titulares”. En este sentido, la captación del DNI incorpora un eventual riesgo dado que, en caso de una difusión incorrecta de la información recopilada (hackeos, filtraciones, etc.), se permitiría obtener una base de datos nacional con información personal sobre cada uno de los habitantes del país, como son: domicilio, datos laborales, origen étnico, identidad de género, número de teléfono del hogar, entre otros datos, algunos de los cuales son propios de la definición de “datos sensibles”.

Además, estas circunstancias pondrían en riesgo el Secreto Estadístico -establecido por la Ley N° 17.622 y reafirmado en la Disposición N° 176/99 del propio INDEC-, dado que permitirían la identificación directa de las personas. En la Argentina ya hemos tenido experiencias que confirman la posibilidad concreta de este peligro: en 2019 se produjo el hackeo de la Policía Federal (PFA)³ y en 2020 se produjeron hackeos a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM)⁴ y a la Agencia Nacional de Seguridad Vial⁵. A las habituales y conocidas vulnerabilidades de cualquier sistema de software hasta la potencial filtración de la base de datos, ya sea por negligencia y/o por ataques de personas interesadas en obtener esa información de manera ilegítima, se deben sumar las posibilidades de un mal uso de la información por parte de quienes tengan acceso a ella. La mera existencia de esa base de datos supone un riesgo de seguridad y político difícil de mensurar, que no se solventa con la encriptación.

³ https://www.clarin.com/policiales/hackeo-federal-advierten-datos-dificiles-eliminar-vidas-riesgo-_0_3y48I8cCB.html

⁴ <https://www.telam.com.ar/notas/202009/512664-justicia-investigacion-robo-datos-migraciones.html>

⁵ <https://www.infobae.com/tecnologia/2020/11/27/hackearon-la-agencia-nacional-de-seguridad-vial-y-amenazan-con-difundir-la-informacion/>

c) La inclusión de la pregunta sobre el DNI puede generar desconfianza en la población impidiendo la correcta recolección de datos

Asegurar la confianza de la población en el operativo censal es un factor fundamental. Sin embargo, al incluir una pregunta que identifica a las personas, se corre el riesgo de que aumenten la desconfianza y los niveles de no respuesta, y que algunos sectores de la población decidan no abrirle la puerta al censista. Además, el Estado está obligando a declarar el DNI para obtener la aplicación e-CENSO, mientras que en el Cuestionario no se explicita que la pregunta sobre el DNI es optativa, sino que se insiste con las categorías “no tiene DNI argentino” y “no contesta”, a diferencia de otras preguntas donde solo se indica “Ignorado” en caso de no obtener respuesta.

Los antecedentes internacionales son escasos, es decir, no se trata de una experiencia reconocida. En varios de ellos se registraron importantes rechazos sociales y se requirió la intervención de la justicia. Por ejemplo: a) Uno de los casos más graves fue, quizá, el de Australia “donde los activistas en defensa de la privacidad, anonimato y seguridad llevaban a cabo una campaña para boicotear el censo nacional de este año, o al menos para que no se proporcionarán los nombres al gobierno” y que fue finalmente hackeado⁶; b) En el año 2017 Perú indagó en su censo sobre el número de documento y, como informa el Observatorio Latinoamericano de Censos de Población, ello provocó el rechazo de varios sectores que sintieron que la información requerida era demasiado personal, a la vez que se denunció la existencia de intereses privados detrás de la inclusión de esa pregunta; c) En el caso del censo 2020 de Estados Unidos surgió una gran controversia por el intento de incluir una pregunta sobre ciudadanía, que está ligada a la cuestión documentaria. Muchos sectores llamaron a ese censo “antiinmigrante” y consideraron que esa pregunta era intimidatoria. La cuestión fue tratada por la Corte Suprema y hasta se debió realizar un sondeo específico para evaluar la opinión pública, que dio como resultado un alto grado de rechazo.

El Censo aporta información insustituible, en especial cuando se trata de grupos muchas veces invisibilizados, como pueden ser las personas migrantes. Cualquier aspecto que impida u obstaculice que estos grupos se encuentren representados en el censo puede afectar de manera esencial su efectivo acceso a derechos. Existe fehaciente prueba empírica que confirma que la población migrante, refugiada y solicitante de asilo se encuentra sub-representada en los distintos relevamientos censales, circunstancia que se agravará cuando se difunda la existencia de la pregunta sobre el DNI.

La ley de migraciones vigente (Nro. 25.871) establece que el Estado debe velar, garantizar y facilitar la regularización documentaria de las personas en el territorio, e incluso debe evitar que una eventual falla administrativa en este sentido derive en otros inconvenientes. Sin embargo, en los últimos años la irregularidad documentaria se vio fuertemente incrementada debido a que la política de regularización sufrió importantes reveses y rezagos (evidenciados en la caída estrepitosa del número de trámites de radicación resueltos por la Dirección Nacional de Migraciones en los últimos años), dejando expuesta a la expulsión a una parte de la población migrante. De este modo, es preciso tener en cuenta el eventual carácter expulsable y extrañable de las personas migrantes como un argumento más en contra de la inquisición y registro de datos que permitan identificar personas y hogares.

Por supuesto que es muy importante mejorar y actualizar los sistemas estadísticos, y por eso se valora el esfuerzo del INDEC por mejorar la captación y tratamiento de los datos. Pero eso no excluye la necesidad de que la población sea consultada cuando el cambio que se pretende introducir es tan importante, sobre todo si implica colocar al censado en una situación tal que se vea obligado a exponer su propia irregularidad administrativa.

⁶ <https://es.globalvoices.org/2016/09/15/la-impopular-web-del-censo-australiano-fue-arrasada-por-ciberataques/>

d) Los resultados de la prueba piloto muestran importantes niveles de error, ignorado y no respuesta

En las memorias del seminario “Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020”, realizado en Santiago de Chile en noviembre de 2018 por CEPAL-CELADE⁷ se indica que “aún es preciso generar consensos técnicos tanto a nivel interinstitucional como entre los países de la región sobre cómo incluir estas preguntas” y que “Respecto a la inclusión del registro del número de cédula en los censos, la preocupación generalizada de los y las participantes giró en torno a la desconfianza de la ciudadanía frente a la pregunta, y, en consecuencia, ver comprometida la calidad del resto de preguntas”. De aquí se desprende que, en dicha ronda de expertos de América Latina, existieron fundadas dudas respecto de la implementación de esta pregunta en países como el nuestro.

Un antecedente de la región es el censo de Colombia del año 2018, donde indagó acerca del tipo y el número del documento de identidad. En la evaluación del Comité de Expertos Internacionales integrado por CELADE y UNFPA⁸ se informó que en la pregunta sobre documentación hubo problemas no resueltos en 5,9 millones de personas (13,4% del total). Se destaca que sólo en el caso de la aplicación e-censo el documento ingresado por la persona era validado mediante un servicio de web contra el padrón del registro nacional de personas. Por otro lado, al observar los cuestionarios censales de los países de la región que hasta el momento han incorporado alguna pregunta sobre documento de identidad, la mayoría de los países la formularon solo por la tenencia del mismo (Bolivia, Ecuador, El Salvador y Honduras).

En el caso argentino, dados los resultados publicados de las pruebas piloto realizadas, encontramos que: a) en la Primera Prueba se indagó sólo la tenencia de documento de identidad; y b) en la Segunda se incorporó la pregunta como la conocemos hoy. El informe oficial del INDEC⁹ que analiza los resultados de la segunda prueba indica que, considerando el total relevado, solo un 78,8% de las respuestas corresponden a un número de DNI válido, mientras que un 9,7% indicó que ignora la información, un 5,2% decidió no responder, un 0,2% no tiene DNI argentino y un 6,2% corresponde a errores. En los casos de Mar del Plata y CABA las respuestas que corresponden a un número de DNI válido son aún menores (62,2% y 69,6%). El caso de Mar del Plata es importante ya que presenta porcentajes muy elevados de no respuesta (6,8%), ignorado (20,4%) y error (9,7%), mientras que en San Carlos de Bariloche se registró el porcentaje más alto de quienes no quisieron responder (9,5%). Asimismo, según las observaciones no participantes se registraron casos en los que se constató malestar en los censados por tener que aportar su número de documento. En otras ocasiones, la persona censada declaraba el número de DNI propio, pero no quería brindar el de otras personas del hogar¹⁰. Es decir, la prueba sobre la incorporación del dato numérico del DNI no es alentadora, ya que se hallaron altos porcentajes de no respuesta, ignorado y error, a la vez que produjo malestar en algunas personas. En términos técnicos, estos antecedentes deberían bastar para descartar la incorporación de esta pregunta.

Por lo expuesto anteriormente, **solicitamos al INDEC suspenda la pregunta sobre el DNI, mencionada en el Censo Nacional 2022 y la referida al número de teléfono de contacto del hogar. Asimismo, solicitamos se elimine la obligación de revelar el DNI para obtener la aplicación e-CENSO.** Nuestra solicitud se fundamenta en la Constitución Nacional, la legislación vigente, las recomendaciones internacionales específicas vinculadas con la actividad censal y en nuestra experiencia académica y activista; así como en el

7 <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44944-aspectos-conceptuales-censos-poblacion-vivienda-desafios-la-definicion>

8 <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-informe-comite-expertos-internacional.pdf>

9 https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/informe_IIPP_calidad_cuantitativa_censo_ronda2020.pdf

10 https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/censo_2020_informe_2PP.pdf

clima social de sensibilidad que la pandemia Covid 19 ha generado en la sociedad argentina, teniendo en cuenta que ya en el año 2010 se había judicializado y pedido la suspensión del relevamiento censal¹¹.

ADHESIONES

Instituto de Investigaciones Gino Germani - FCS - UBA

CELS - Centro de Estudios Legales y Sociales

Instituto de Justicia y Derechos Humanos - Universidad Nacional de Lanús

Fundación Vía Libre

Amnistía Internacional Argentina

Access Now

Observatorio de Derecho Informático Argentino

Comisión de Trabajadorxs migrantes de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)

CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes

Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia (IESyPPat), Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de la Patagonia.

IPEHCS-CONICET-Universidad Nacional del Comahue

Grupo de Estudios Población, Migración y Desarrollo- IIGG

IAMIC - Red de Investigación Argentina sobre Migraciones Internacionales Contemporáneas

Observatorio de adolescentes y jóvenes - IIGG-UBA

Grupo de Estudios sobre Migraciones, Políticas y Resistencias (MiPRes) - IIGG-UBA

Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos (GESPyDH) - IIGG-UBA

Programa Migración y Movilidades en Perspectiva Crítica (PMMPC) CEA-Universidad Nacional de Córdoba.

Área de "Género y Migración" del Instituto de Investigaciones de Estudios de Género - UBA

Grupo de estudios de sectores subalternos y fronteras. FHYCS, Universidad Nacional de Jujuy

AMUMRA - Asociación Civil de Derechos Humanos Mujeres Unidas Migrantes y Refugiadas en Argentina

Grupo de Trabajo Migración Sur-Sur- CLACSO

Red de Migrantes y Refugiadxs en Argentina

Frente Patria Migrante

¹¹ <https://www.cij.gov.ar/nota-5297-La-Justicia-federal-rechazo-un-planteo-para-frenar-el-Censo-2010.html>

Red de Inmigrantes Latinoamericanos

Red Nacional de Líderes Migrantes

Centro de Participación Popular Monseñor Enrique Angelelli

Centro comunitario la amistad - Florencio Varela

MTR histórico

Frente Social Migrante

Grupo de Investigación en Migraciones Africanas y Afrodescendencia en Argentina - GIMAAA - Universidad Nacional de La Plata

Asociación Senegalesa de La Plata.

Asociación de Residentes Senegaleses en Argentina (ARSA)

Secretaría de Extensión de Fac. de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba

Red de investigadores (docentes y alumnos) GEMAS (Grupo de Estudios sobre Memorias Alterizadas y Subordinadas) (pertenecientes a distintos centros universitarios del país)

Grupo de Investigación Geografía, Acción y Territorio (GIGAT), Fac. de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de la Patagonia.

kONBIT club cultural haitiano en Córdoba

Instituto de Presencia Afro (IPA) - Córdoba

ACH Asociación civil haitiana (Rosario)

Susana Novick. IIGG UBA-CONICET

Alicia Maguid. Investigadora Principal Jubilada de CONICET-CENEP.

Victoria Mazzeo. IIGG FCS UBA

Marcela Cerrutti. Investigadora CONICET

Nadia Andrea De Cristóforis, UBA-UNLu-CONICET

Carolina Rosas. IIGG UBA-CONICET

Beatriz Busaniche. Fundación Vía Libre. Docente Universidad de Buenos Aires.

Ana Paula Penchaszadeh, IIGG UBA/CONICET