



Mesas de diálogo para el fortalecimiento de los Sistemas de información educativa en Argentina

Segunda mesa: Aspectos normativos de los datos estadísticos administrativos

Sede BID: 3 de agosto de 2023, Esmeralda 130 - Piso 11

Presentación

Existen dos grandes fuentes de información estadística: los relevamientos censales o muestrales y los registros administrativos, cada uno de los cuales responde a estrategias de obtención de datos diferentes en cuanto a sus procedimientos y fines. Los censos y encuestas se enmarcan en el proceso de producción de datos primarios y recurren a fundamentos conceptuales y metodologías específicas, que se traducen en instrumentos de recolección de datos estadísticos. Por otra parte, la generación de información estadística a partir de la utilización de datos secundarios provistos por registros administrativos supone un proceso de conversión, dado que su objetivo principal es la “resolución de un trámite”¹.

La Ley 17.622/68 (y su Decreto Reglamentario 3.110/70) constituye el instrumento jurídico que regula el funcionamiento del Sistema Estadístico Nacional (SEN), conformado por todos los organismos oficiales —jurisdiccionales y sectoriales— de producción de estadísticas, que funcionan de manera autónoma bajo la coordinación del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

El acceso a datos administrativos y la producción y difusión de información estadística se encuentran regulados en nuestro país por un conjunto de normas que involucran tanto los recaudos de divulgación de información estadística (Ley 17.622/68 de Secreto Estadístico), de acceso a la información pública (Ley 27.275/16 de Derecho de acceso a la información pública), como aquellas referidas a datos personales (Ley 25.326/00 de Protección de datos personales y Convenio 108 para la Protección de personas en el tratamiento automatizado de datos personales — Ley 27.483/18) que tienen por objeto la protección integral de los datos, tanto de personas físicas como de personas de existencia ideal, en términos de registro, almacenamiento, procesamiento y difusión de la información.

La información educativa tiene como marco legislativo vigente la Ley 26.206/06 de Educación Nacional, que en su Artículo 97 enuncia que “El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia”.

Complementando estos marcos generales, existe una serie de normativas que regularon y dieron forma a la implementación de los actuales sistemas de información educativa. Entre ellas, se pueden mencionar la Resolución del CFE N° 48/95 que dio inicio al Sistema Federal de Información Educativa y sentó las bases del Relevamiento Anual, la Resolución del CFE N° 92/09 que da forma al funcionamiento del Sistema de Información Educativa y la RedFIE, la Resolución Ministerial N° 1.041/12 que aprobó las líneas de acción del SInIDE, la Resolución del CFE N° 215/14 que ratifica el SInIDE en el ámbito del Consejo Federal de Educación, la Ley 27.489/19 de Cédula Escolar Nacional, así como una extensa cantidad de normativas jurisdiccionales que enmarcaron los relevamientos vigentes en cada caso.

Este marco normativo establece una serie de obligaciones y derechos asociados a la difusión y el uso de información educativa de naturaleza estadística. Sin embargo, dada la naturaleza administrativa de muchos de los datos que se recolectan, la ausencia de criterios claros y unívocos para establecer qué tipo de datos y de usos deben responder a estas regulaciones, así como las tensiones manifiestas entre diferentes normativas, generan un escenario donde aún hoy siguen siendo foco de debate sus criterios de implementación frente a distintos escenarios de uso, habilitando interpretaciones restrictivas o permisivas.

En este sentido, los avances tecnológicos y los procesos de digitalización de la información por los que se encuentran atravesados los actuales sistemas de información estadística y datos administrativos nominales requieren debatir y definir cuáles son los alcances y limitaciones actuales de los diferentes marcos regulatorios vigentes en nuestro país a nivel nacional y las diferentes situaciones jurisdiccionales al respecto, así como las propuestas modificatorias que hace falta establecer, recogiendo las demandas y necesidades de diferentes actores sociales y agencias.

Temática propuesta

Aspectos normativos que resultan necesarios para las tareas de producción, tratamiento y acceso a los datos generados por los Sistemas de Información y Gestión Educativa.

Se proponen los siguientes tópicos para organizar las presentaciones y los intercambios:

- **Marcos normativos vigentes a nivel regional, nacional y jurisdiccional: alcances y limitaciones.** Regulaciones relativas al secreto estadístico, acceso a la información pública, datos abiertos, protección de datos personales, y al uso de la información para el planeamiento y la gestión del sistema educativo en sus diferentes niveles.
- **Dificultades vinculadas a la gestión de los SIGED** no alcanzadas por los marcos regulatorios vigentes, que requieren tratamiento para resguardar la producción y uso de datos personales en los diferentes niveles.
- **Aspectos éticos-normativos en la gestión de datos.** ¿Qué aspectos éticos y normativos deben ser considerados en la generación, el almacenamiento, la difusión y el uso de los

datos nominales? ¿Qué aspectos y procedimientos administrativos deben ser estipulados?

- **Participación en la elaboración normativa.** ¿Quiénes deberían participar en la elaboración de nuevos marcos normativos para los Sistemas de Información y Gestión Educativa?
- **Regulación del almacenamiento y uso de datos en plataformas educativas digitales.** Marcos normativos a nivel nacional y jurisdiccional que regulen el almacenamiento y uso de la información generada por el uso de estas plataformas.

Exposiciones

Exposición 1

La presentación inició dando cuenta del efecto de la pandemia en la aceleración para la disponibilidad de datos personales, señalando que esos desarrollos fueron muy por delante de la legislación, y la protección de datos no es una excepción. En la región sólo 8 países tienen legislación sobre datos, Chile y Argentina fueron pioneros. No todos tienen el mismo alcance ni generan los suficientes incentivos. Esos marcos regulatorios no han sido diseñados para contextos específicos, con excepción de salud, para educación no existe nada particularizado, por lo que hay allí un reto importante. Si bien las instituciones aseguran la protección de datos físicos, está pendiente el resguardo de la identidad digital. Los desarrollos de la inteligencia artificial (IA) y los sistemas de alertas tempranas (SAT) tienen un reto para la protección de datos, además de advertir los mitos y riesgos que estas tecnologías generan. Los SAT se apoyan en los SIGED y algunos se basan en el uso de IA. Existen en la región diferentes tipos, sistemas simples, que organizan alertas en base a la combinación de indicadores hasta los que utilizan *Machine Learning*. En la práctica, la mayoría se basan en registros de asistencia y calificaciones, que han mostrado ser predictores también potentes.

Otro aspecto importante es lo relativo a la calidad de los datos de los que se dispone. En los esquemas basados en modelos automáticos resulta clave disponer de buena información para la precisión de las predicciones. Hay que asegurarse de contar con las facultades legales para garantizar la privacidad y minimizar el acceso a datos que puedan ser de cuidado. Que se puedan usar los datos no quiere decir que se deban usar. La falta de información sobre algunos sectores de la población, impiden un "aprendizaje" que incluya las particularidades de estas subpoblaciones, dando lugar a la introducción de sesgos. Hay también errores técnicos y posibilidades de ataques y manipulación de datos.

Se presentó la iniciativa del BID faIR LAC para que los gobiernos, cuando hagan uso de las tecnologías para la mejora de los servicios sociales, lo vinculen a los valores que quieren atender y resguardar.

Otro tema clave es la rendición de cuentas y los mecanismos de respuesta para el soporte de las decisiones. La transparencia algorítmica debe expresar claramente qué datos usa y para qué, quiénes son los responsables y qué peso se le da al modelo para la toma de decisiones. Seguir esas normativas y directrices, conservar datos solo por el tiempo considerado necesario, datos adecuados a los fines para los que se solicita. Adoptar medidas técnicas y organizativas, datos cifrados, medidas de continuidad y procesos de evaluación periódica para el tratamiento de los datos. Es necesario desarrollar manuales técnicos para apoyar y aterrizar todo lo que en la teoría suena lógico pero que en la práctica no es fácil. Por último, señaló que estos

encuentros promueven seguir trabajando para optimizar los usos, en un contexto en el que todavía se tienen más preguntas que respuestas.

Exposición 2

Se propuso una reflexión para el intercambio, con la mirada puesta en la experiencia de haber desarrollado trabajo de datos en el INDEC en relación con censos y encuestas. En primer lugar, propone repensar el diferente contexto en el que se generó la normativa de la ley de secreto estadístico, en el año 1968 y el decreto de 1970, repasando los objetivos, contexto muy diferente al de la actualidad en términos de derechos en el acceso a la información. Aquellos objetivos que plasmaron unas y otras leyes, en estos momentos sufren de cierta fricción en términos del secreto estadístico, para asegurar a la persona que brinda el dato que los usos serán agregados para respaldar su seguridad. Ese ha sido y es uno de los pilares que en la planificación e implementación de censos y encuestas se tienen en cuenta, dado que existe cierta desconfianza de la población, por lo que ese punto permite contar con un dato válido. Sin embargo, es uno de los pilares que está más en crisis. Esta desconfianza está referida al uso que se hace de los datos que se brindan cuando esos datos están en manos del Estado. En ese sentido, hay un actor que es sumamente importante y que se debe atender, la población, a la que hay que darle la seguridad que los datos que brindan serán utilizados en un circuito de retroalimentación para su beneficio y para mejorar sus condiciones de vida.

En Europa hace años han avanzado en otros mecanismos para recopilar los datos que se requieren e integrarlos, existen registros estadísticos de la población. Los países nórdicos cuentan con estos registros que integran estadísticas vitales, matrícula, empleo y ese registro le permite a la población ir con su celular a un hospital y obtener atención, está cargada y disponible su historia clínica de manera centralizada.

En Argentina estamos lejos de contar con registros de atención de ese tipo. Culturalmente la población acepta y adopta como medio de vida eso porque sabe el beneficio que le genera, más que el control que puede realizarse de las personas. Esas metodologías requieren la integración de datos a través de un ID unívoco e inequívoco para relacionar todas las fuentes. En el último censo se propuso incluir una pregunta específica sobre DNI, para eso se hizo un pilotaje y la inclusión de la pregunta no tuvo rechazo, aunque hubo un 15% de no respuesta.

Sin embargo, no se contó con la posibilidad de incluirlo por las presentaciones realizadas por organizaciones para preservar el derecho a la persona de no brindar un dato que luego podría ser utilizado para fines distintos de los originalmente previstos. La reflexión es que faltó lo que se requeriría, llegar a poder contar con la confianza y la seguridad de la población estableciendo los protocolos de uso que garantizarían esa preservación y que se implementan en las bases de datos del INDEC. Si bien siempre existieron y existen protocolos de acceso y uso de la información, en el contexto actual cobran más importancia en términos de quién accede al manejo y uso de esos datos.

Actualmente, en los protocolos vigentes figura la solicitud en el acceso a determinadas bases de datos, por persona, que debe ser autorizada por diferentes instancias institucionales. Las bases cuentan con diferentes niveles de acceso de acuerdo a la sensibilidad de la variable que se quiere analizar. Dichos protocolos están establecidos únicamente para el personal vinculado al INDEC y el de acceso a las bases se fue gestando de manera gradual para incorporar la garantía de los usos y la confianza de la población. En el cierre, señaló que la ley de acceso a la información pública no alcanza a la información protegida por el secreto estadístico. De todas maneras, en las solicitudes de los/as ciudadanos/as no termina de quedar claro el límite entre

el secreto y el acceso a toda la información. Eso es algo que de manera diaria hay que evaluar para gestionar la fricción señalada.

Exposición 3

La presentación se organizó en torno del proyecto de ley de protección de datos personales y los antecedentes vinculados a la ley 23.326, ley actual, pionera en la región, que tomó como marco las normas europeas. En ese momento fue realmente pionera, año 2000. Luego, en 2003 se organizó el órgano de control. La UE dio la adecuación para las transferencias internacionales de datos, personales, tiene garantías, no hay que hacer contratos ni cesiones. Quienes trabajamos con o sin datos sabemos que desde el año 2000 hasta acá, la transferencia del papel a lo digital fue enorme. El cambio fue importante y aunque la tecnología avanzó mucho, las leyes no lo hicieron al mismo ritmo, por lo que resulta imperioso actualizar la ley en vigencia. El objetivo principal del proyecto de ley es generar un marco que articule la innovación tecnológica, el desarrollo económico y el derecho humano a la protección de datos personales. Se basa a su vez en 3 pilares: el derecho a la protección y a la autodeterminación informativa, principios éticos y la confianza social en el uso de los datos.

El proyecto sigue estándares iberoamericanos, el reglamento europeo común a todos los países, las legislaciones de Brasil y Ecuador, proyectos de ley de Chile, Paraguay y Costa Rica y las recomendaciones de ética acerca de IA de la UNESCO. Ha sido también un proceso participativo que involucró a la academia, asociaciones civiles, empresas. Desde su texto original al actual cambió mucho, el 30 de junio fue enviado al Congreso. Si bien no se pudo atender todas las demandas, es un proceso enriquecedor con participación del Estado.

Principales características del proyecto:

- Basado en principios generales para el tratamiento de datos
- Lenguaje tecnológicamente neutro
- Centrado en la protección de la persona titular de datos
- Orientado a la responsabilidad proactiva y demostrada
- Concilia el derecho a la protección de datos personales, a la libertad de expresión e información y al proceso de memoria, verdad y justicia frente a crímenes de lesa humanidad

Contiene 10 puntos clave: ámbito de aplicación extraterritorial; reglas claras para transferencia de datos; bases legales concepto de licitud; protección especial a niños, niñas y adolescentes; principio de preeminencia (*indubio*, ante la duda se favorece a la parte más débil); nuevos derechos; se habla de “caja de herramientas”, hay que dar a quienes tratan datos internacionales recursos para la “adecuación”. Toda la caja de herramientas que presenta el derecho comparado está contemplado en los artículos sobre transferencias internacionales; base legal para el tratamiento de los datos; consentimiento y excepciones; obligación de notificar incidentes de seguridad; sanciones; elaboración de perfiles o datos inferidos, portabilidad; obligaciones de encargados y responsables del tratamiento; necesidad de hacer evaluaciones de impacto.

Participaciones:

fAlr LAC – Banco Interamericano de Desarrollo

Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población, INDEC, Ministerio de Economía de la Nación

Dirección Nacional de Protección de Datos Personales - Agencia de Acceso a la Información Pública