

Implementación de la Recomendación del
Consejo de la OCDE sobre

BUENAS PRÁCTICAS ESTADÍSTICAS

México

Revisión por pares

Este documento no es una traducción oficial de la OCDE; por lo tanto, si existieran divergencias entre las versiones en español y en inglés, deberá prevalecer el texto en inglés.



RESUMEN EJECUTIVO

1. México es el primer miembro de la OCDE que solicita una revisión entre pares de su sistema estadístico por parte del Comité de Estadísticas y Política Estadística de la OCDE, de conformidad con la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas adoptada en noviembre de 2015.

2. El equipo revisor estuvo compuesto por:

- Anil Arora, Jefe Estadístico de Canadá
- Markus Schwyn, Jefe de la División de Población y Educación, Oficina Federal de Estadística de Suiza
- Paul Schreyer, Director Adjunto, Dirección de Estadísticas y Datos de la OCDE (SDD)
- Simon Scott, Consejero, SDD
- Julien Dupont, Analista / Estadístico, Relaciones Globales, SDD

3. Este informe presenta los hallazgos de la revisión, los cuales se basan en entrevistas realizadas durante la misión de todos los miembros del equipo a México en septiembre de 2017, entrevistas adicionales del personal de SDD y respuestas detalladas de las autoridades mexicanas al cuestionario estándar utilizado para evaluar el cumplimiento de la Recomendación. El financiamiento para la revisión fue proporcionado por México. Se verificó con las autoridades mexicanas la precisión factual de este informe y se pone a disposición del CSSP con su consentimiento, sin embargo, las opiniones y sugerencias que contiene son responsabilidad exclusiva del equipo revisor, y no está implícita la aprobación de México.

4. El objetivo principal de la revisión fue identificar sugerencias para que México las considere con miras a mejorar el Sistema Estadístico Nacional (SEN)¹. En este sentido, es importante señalar que el sistema estadístico mexicano también incluye información geográfica. Si bien las recomendaciones en este informe se dirigen principalmente a las prácticas estadísticas, se verá que muchas, si no la mayoría de ellas, tienen un carácter institucional y, por lo tanto, también son relevantes para la producción y difusión de información geográfica. Un objetivo secundario de la revisión fue identificar buenas prácticas en México que puedan ser de interés para otros miembros del CSSP. Un beneficio adicional fue probar la Recomendación como un modelo para tales revisiones y, a este respecto el equipo descubrió que las doce sub-recomendaciones y los ejemplos de buenas prácticas satisfacían plenamente sus necesidades.

5. Para poder contar con una visión más completa, este informe debe leerse junto con las respuestas de México al cuestionario de autoevaluación.

¹ Nota de la Traducción: en la versión original del reporte en inglés se utiliza el término Sistema Estadístico Nacional (SEN), que en el caso de México corresponde al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG). En el resto del documento en español se reemplazará la referencia al SEN mexicano por SNIEG.

Principales hallazgos sobre el SNIEG de México

Evaluación general

6. México cuenta con un marco jurídico e institucional altamente desarrollado para la producción de estadísticas oficiales, con contrapesos significativos para garantizar la independencia profesional de su Junta de Gobierno y su personal, así como la integridad de sus resultados estadísticos. El marco ha demostrado su eficacia para evitar la interferencia política con las estadísticas de México y para facilitar un aumento constante en el volumen y el estándar de su producción estadística. La Oficina Nacional de Estadística, INEGI, tiene total autonomía técnica y una sustancial autonomía presupuestaria, buen acceso a datos administrativos y herramientas disponibles para mejorar la coordinación general de las estadísticas a nivel nacional. Existen mecanismos para revisar y mejorar la calidad estadística, especialmente mediante revisiones internacionales, la estandarización de procesos en el marco del Modelo Genérico del Proceso Estadístico (GSBPM), y el INEGI también está elaborando un marco formal de aseguramiento de la calidad. El INEGI tiene buenas políticas y procedimientos de protección de datos, y un amplio conjunto de herramientas de difusión, con mecanismos para facilitar la retroalimentación de los usuarios. La posición única de México -como miembro de la OCDE tanto en América del Norte como en América Latina, así como miembro de la Conferencia de Estadísticos Europeos- le da una visión inusualmente amplia de los desafíos y oportunidades estadísticas internacionales. Esto se refleja en el papel predominante del INEGI en los foros estadísticos internacionales, sus extensas actividades de cooperación y asistencia técnica, y su enfoque y contribución a la innovación.

7. Por consiguiente, el equipo revisor considera que, en general, México cumple en alto grado con la Recomendación sobre Buenas Prácticas Estadísticas, y las sugerencias para mejoras de este informe son en gran parte marginales.

8. Varias sugerencias específicas reflejan la observación general de que el SNIEG de México, en línea con los de otros países de habla hispana, está construido con base en un sistema legal altamente prescriptivo que se modifica frecuentemente para abordar cuestiones emergentes. Esto tiene la ventaja de colocar la fuerza de la ley detrás del INEGI a medida que avanza para desarrollar aún más el SNIEG, sin embargo, corre el riesgo de volverse complejo o de promover el funcionamiento sólo en el mínimo legal. El desafío es asegurar que exista el balance y los incentivos correctos, con disposiciones legales que sirvan principalmente como base para proporcionar la guía y salvaguardas necesarias.

9. Los puntos de presión emergentes incluyen la proliferación de Comités Técnicos y el énfasis en la Información de Interés Nacional (IIN). El sistema tiende a canalizar el trabajo y la toma de decisiones a través de la estructura institucional, y tiene dificultades para mantener un alto estándar de calidad y documentación fuera del propio dominio de INEGI. Muchas de las sugerencias específicas a continuación están dirigidas a asegurar que haya incentivos para la calidad, consistencia y protección de datos en todo el SNIEG, así como para la alineación de los procesos de innovación, calidad y metodología del INEGI, y para la coherencia de las intervenciones nacionales e internacionales del INEGI.

Sugerencias específicas para consideración de México

10. Los responsables de políticas públicas podrían considerar revisar los criterios y procedimientos para declarar y mantener ciertos datos como "Información de Interés Nacional" (IIN), a fin de garantizar que los temas elegibles sean lo suficientemente amplios y que la información así declarada continúe siendo relevante, de alta calidad, y esté disponible siguiendo los principios de datos abiertos. Otras acciones posibles incluyen fortalecer el artículo 78, fracción II para solicitar, por ejemplo, que la IIN sea considerada como necesaria a mediano o largo plazo. (Recomendación 1 y Recomendación 9).

11. El INEGI podría solicitar asesoría legal calificada sobre las posibilidades de introducir nuevos incentivos o desincentivos para mejorar el desempeño de las Unidades del Estado (UE)² que incumplan con su deber de suministrar información. (Recomendación 1).

12. El SNIEG debe protegerse contra la proliferación excesiva de sus estructuras. Un primer paso puede ser programar una revisión de los Comités Técnicos, cuyo número ha crecido considerablemente, para examinar alternativas para su optimización y racionalización. (Recomendación 1).

13. El INEGI debe integrar su plan de negocio con una planeación más sistemática de los recursos humanos, a fin de gestionar su desarrollo a mediano plazo y garantizar que el personal con las habilidades adecuadas esté disponible para acelerar la adopción de procesos estadísticos modernos. (Recomendación 3).

14. Si bien los recursos para actividades estadísticas en general han sido adecuados, existe cierto potencial de fricción en los proyectos conjuntos entre el INEGI y otros miembros del SNIEG. El equipo revisor sugiere que el INEGI (i) intensifique sus esfuerzos para implementar completamente el artículo 85 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG)³, de modo que todas las UE que reciban recursos federales para actividades estadísticas le reporten sobre dicho financiamiento; y (ii) desarrolle una lista de verificación con preguntas para auxiliar en la decisión sobre cuándo y cómo involucrarse en proyectos de colaboración con otras UE. (Recomendación 3).

15. Dado que la edad promedio del personal de INEGI es de 50 años, el INEGI podría tomar medidas más activas para garantizar la renovación organizacional y la disponibilidad de nuevas habilidades que son necesarias a medida que se modernizan los sistemas estadísticos, especialmente a través de la aplicación de nuevas tecnologías para datos administrativos. Algunas alternativas incluyen revisar las habilidades que se requerirán del nuevo personal y ofrecer opciones de trabajo flexibles al personal de mayor antigüedad. (Recomendación 3).

16. En vista del alcance y la diversidad del trabajo actualmente en curso para explotar datos administrativos, el INEGI debería considerar algún mecanismo de coordinación, por ejemplo, a través de un documento de estrategia global o una lista prioritaria de dominios en los que se planea un mayor uso de datos administrativos. (Recomendación 5).

17. Los esfuerzos actuales para modificar las leyes a fin de eliminar las inconsistencias en los derechos de acceso a los datos administrativos también deben seguirse hasta su conclusión, teniendo en cuenta los principios de confidencialidad y privacidad que se están considerando en la "Norma técnica para el acceso y uso de Registros administrativos" propuesta por el INEGI. (Recomendación 5).

18. En particular, en vista de la importancia de asegurar cifras consolidadas sobre la deuda pública general, el equipo revisor recomienda que el INEGI y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) revisen conjuntamente las disposiciones actuales para recopilar la información necesaria y consideren si se necesitan cambios legales o administrativos para garantizar datos consolidados oportunos y precisos. (Recomendación 5).

19. El equipo revisor sugiere que los calendarios para la difusión de datos estadísticos emitidos hacia el final de cada año por el INEGI y quizás el Banco de México (Banxico) se actualicen con mayor frecuencia, de modo que las fechas de publicación estén siempre disponibles con varios meses de anticipación. Todas las UE que publican datos

² Las UE son áreas o unidades específicas dentro de las dependencias gubernamentales que realizan actividades estadísticas o geográficas, incluyendo la captación de datos administrativos usados para producir IIN.

³ En la versión original del reporte en inglés se utiliza el término Ley Estadística, que en el caso de México corresponde a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG). En el resto del documento en español se reemplazará la referencia a la Ley Estadística por Ley del SNIEG o LSNIEG.

potencialmente sensibles y que aún no dan a conocer un calendario de publicación anticipada también deberían considerar hacerlo. (Recomendación 6)

20. Para garantizar una metodología y una presentación consistente de los metadatos en todo el SNIEG, se recomienda fortalecer el papel de coordinador del INEGI. Esto puede incluir revisar el mandato de INEGI para involucrarse en información que aún no sea declarada IIN. Una base de datos central que describa el alcance, la estructura, el fundamento legal, etc. para las clasificaciones nacionales e internacionales también contribuiría a una implementación más coordinada de las clasificaciones estadísticas en consonancia con los estándares internacionales. (Recomendación 7)

21. Para profundizar y ampliar el alcance de su trabajo para mejorar la calidad, el INEGI podría considerar una participación más sistemática de los usuarios; una mayor integración de algunas áreas, tales como las responsables de la gestión de la calidad y la innovación; intensificar los esfuerzos de mejora de la calidad en todo el SNIEG; y reconsiderar la arquitectura de sus comités, incluyendo la posibilidad de fusionar los Comités de Metodología y Calidad. La coordinación mejoraría si los elementos apropiados del marco del INEGI también fueran implementados por otras UE. (Recomendación 8 y Recomendación 10)

22. El equipo revisor reconoce el firme compromiso del INEGI con la cooperación estadística internacional y la asistencia para el desarrollo de capacidades en los países con sistemas estadísticos menos avanzados. Sin embargo, a medida que aumentan las presiones presupuestarias, el INEGI se beneficiaría de contar con un sistema más sólido para medir la efectividad de su trabajo internacional y dirigirlo hacia los resultados deseados. Una medida que podría tomarse en el corto plazo es revisar los informes recientes de comisión para evaluar la prioridad estratégica de sus diversos compromisos con la cooperación internacional. (Recomendación 11)

23. El INEGI y otras UE del SNIEG han prestado mucha atención a la necesidad de innovar en la captación y difusión de información estadística y geográfica. A medida que las posibilidades tecnológicas continúan expandiéndose, el INEGI debe mantener el marco legal para el uso de microdatos bajo revisión, a fin de garantizar que los derechos de los ciudadanos estén protegidos. El manejo de la incertidumbre asociada a los nuevos campos de investigación requerirá una evaluación previa y minuciosa del posible costo-beneficio, aceptando los riesgos de fracaso, y cuidando mantener relaciones constructivas entre las Unidades Administrativas dentro de los proyectos de investigación. (Recomendación 12)

Algunas características del SNIEG de posible interés para otros miembros del CSSP

24. Los sistemas de México para garantizar la independencia estadística están bien desarrollados y han probado ser exitosos. Incluyen periodos largos y escalonados para los miembros de la Junta de Gobierno; un Código de Buenas Prácticas para el SNIEG en su conjunto; un Código de Ética que debe ser firmado por el personal estadístico; la obligación legal del personal para reportar acciones que consideren inapropiadas o ilegales; un conjunto de órganos consultivos y amplios mecanismos de retroalimentación. Los miembros del CSSP pueden encontrar útil estudiar el sistema mexicano para obtener ideas sobre cómo proteger mejor la independencia e integridad de la función estadística. (Recomendación 2)

25. Dos medidas administrativas para mejorar la coordinación estadística en México pueden ser de gran interés. El INEGI ha desarrollado un Plan de Acción para reforzar las capacidades estadísticas de otras UE del SNIEG. Esto ayudará a identificar a los expertos en estadística que trabajan en esas unidades, considerar su antigüedad, rotación, experiencia y otras características, así como a sugerir mejoras. El Plan de Acción se está probando inicialmente dentro de INEGI. El INEGI también organiza "Días de café" para que los mandos de nivel medio y superior intercambien ideas sobre proyectos estadísticos. (Recomendación 3)

26. El INEGI tiene buenos procedimientos para la protección de datos y está desarrollando nueva documentación para (a) asegurar la aplicación consistente de la anonimización de datos, especificar estándares para que las UE garanticen la privacidad de datos y especificar flujos de datos para facilitar las actividades de control y auditoría.

También ha invitado a expertos en ciberseguridad para sensibilizar al personal sobre temas de seguridad de la información. (Recomendación 4)

27. Los miembros que desarrollan lineamientos generales para acceder a datos administrativos pueden interesarse en estudiar el "Proceso estándar para el Aprovechamiento de Registros Administrativos" que se aplica en el SNIEG y ofrece un modelo general para el uso de tales registros, para revisión de procesos y capacitación. (Recomendación 5)

28. Se alienta a otros miembros del CSSP, especialmente aquellos que hablan los idiomas de América Latina, a intensificar su asistencia para el fortalecimiento de capacidades en la región, y consultar al INEGI cuando planifiquen o contemplen dichas actividades, dado su amplio conocimiento y experiencia. (Recomendación 11)

29. Entre los productos estadísticos y geográficos mexicanos innovadores que pueden ser de interés para otros miembros están: el uso de Twitter para el análisis del estado de ánimo, el uso de registros bancarios, tarjetas de crédito y registros de Airbnb, el Mapa digital de México, el Atlas de Género y la capacidad para producir mapas a nivel de manzanas sobre daños por desastres naturales. En términos más generales, la configuración institucional del INEGI que combina responsabilidades para datos estadísticos y geográficos es particularmente útil para adoptar nuevas oportunidades de "Big data" que surgen de la combinación de fuentes de datos geoespaciales y otras fuentes. Tener un área dedicada a la investigación, que se ocupa específicamente de nuevos métodos y desarrolla estadísticas claramente identificadas como experimentales en estrecha colaboración con el personal de áreas productoras, también está demostrando ser un modelo provechoso. (Recomendación 12)

ANEXO A. INFORME PRINCIPAL

Origen y naturaleza de este informe

30. En noviembre de 2015, el Consejo de la OCDE adoptó el primer instrumento jurídico de la Organización en el campo de las estadísticas, su [Recomendación sobre Buenas Prácticas Estadísticas](#). La Recomendación contiene doce sub-recomendaciones sobre diferentes aspectos de las estadísticas oficiales, y se complementa con una lista indicativa de buenas prácticas.

31. El progreso en la implementación de la Recomendación se informará al Consejo después de tres años, es decir, a finales del 2018. Para llevar a cabo dicho informe, cada Miembro debe completar un cuestionario de autoevaluación y puede optar por complementarlo con documentación soporte y referencias. Además, los Miembros pueden solicitar una revisión entre pares por parte del Comité de Estadística y Política Estadística (CSSP) con la ayuda de la Secretaría.

32. El 29 de noviembre de 2016, México se convirtió en el primer Miembro en solicitar dicha revisión por pares. Luego de consultar con el CSSP, se constituyó un equipo revisor, conformado por:

- Anil Arora, Jefe Estadístico de Canadá.
- Markus Schwyn, Jefe de la División de Población y Educación, Oficina Federal de Estadística de Suiza.
- Paul Schreyer, Director Adjunto, Dirección de Estadísticas de la OCDE (SDD).
- Simon Scott, Consejero, SDD.
- Julien Dupont, Analista / Estadístico, Relaciones Globales, SDD.

33. Para facilitar la revisión, las autoridades mexicanas proporcionaron respuestas detalladas al cuestionario de autoevaluación, incluyendo una amplia documentación de referencia. Las respuestas fueron proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco Central de México (Banco de México - BANXICO).

34. El equipo revisor también realizó entrevistas con el Presidente y otros miembros de la Junta de Gobierno, así como personal de distintas áreas del INEGI en la sede del Instituto en Aguascalientes, México, los días 19 y 20 de septiembre de 2017. Posteriormente, la Secretaría tuvo discusiones con la SHCP, BANXICO y la Secretaría de Turismo. Este informe resume los hallazgos del equipo revisor a partir de estas reuniones y la documentación y otra información recopilada. Cuenta con la aprobación de todos los miembros del equipo de la revisión entre pares.

35. El proceso de revisión se ha abordado no como una evaluación, sino principalmente como un ejercicio de aprendizaje mutuo entre los miembros del CSSP. Su objetivo ha sido ayudar a México a seguir mejorando su sistema estadístico, y a destacar prácticas útiles o lecciones de la experiencia de México que puedan ser de interés para otros Miembros. Otro objetivo ha sido probar la **Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas** como base para revisar y mejorar el sistema estadístico nacional de los Miembros.

36. Para tener una visión completa, este informe debe leerse junto con las respuestas de México al cuestionario de autoevaluación.

37. El equipo revisor desea agradecer al Presidente y a la Junta de Gobierno y a todo el personal participante de INEGI, SHCP, BANXICO y la Secretaría de Turismo por su generosa cooperación durante el proceso de revisión.

Hallazgos

38. Las siguientes secciones presentan los hallazgos del equipo revisor en relación con las doce sub-recomendaciones de la **Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas**, cada una de las cuales se detalla primero en cursiva.

Recomendación 1: Organización

Establecer un marco legal e institucional para las estadísticas oficiales que incluya:

- i. Detalles sobre la organización del SEN, el papel y estatus legal de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), así como el estatus legal, funciones, derechos, y responsabilidades de otras instituciones dentro del SEN, y*
- ii. Un mandato claro para las instituciones que integran el SEN de recolectar información con fines estadísticos.*

39. México estableció la Dirección General de Estadística desde 1882 y la Dirección General de Geografía en 1968. Tras la aprobación de una Ley de Estadística en 1980, un Decreto Presidencial de 1983 fusionó estas dos Direcciones Generales y otras dos entidades federales relacionadas con información para crear el INEGI. En 1985, después de un fuerte terremoto en la Ciudad de México, la organización se trasladó a una nueva sede construida en la ciudad de Aguascalientes, en el centro de México.

40. El marco legal e institucional actual para las estadísticas oficiales se originó en 2006, cuando se agregó el artículo 26, apartado B a la [Constitución Política de los EUM](#). Este artículo establece un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) que será coordinado por "una entidad autónoma" (al efecto, INEGI) conformada por una Junta de Gobierno de cinco miembros designados por el Presidente de México y ratificados por el Senado. Al mismo tiempo, el Congreso fue investido con autoridad para hacer leyes relacionadas con la planificación económica y la información estadística y geográfica de interés nacional (artículo 73, fracción XXIX-D). La [Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de 2008](#) (en adelante, Ley del SNIEG o LSNIEG) dio forma al artículo 26, apartado B al detallar el Sistema y las funciones del INEGI. El miembro de la Junta de Gobierno designado como Presidente de INEGI preside la Junta de Gobierno.

41. La LSNIEG creó tres Subsistemas Nacionales de Información (SNI): Demográfico y Social; Económico; y Geográfico y Ambiental. La Junta de Gobierno ha ampliado el último de estos para incluir el Ordenamiento Territorial y Urbano y ha añadido un cuarto [Subsistema: Gobierno, Seguridad Pública y Justicia](#). Cada Subsistema incluye UE de todo el gobierno y está guiado por un Comité Ejecutivo presidido por uno de los cuatro Vicepresidentes de la Junta de Gobierno. Los Comités Ejecutivos son apoyados por Comités Técnicos, también de composición inter-institucional.

42. El Sistema también incluye un Consejo Consultivo Nacional (CCN) compuesto por representantes y funcionarios federales y estatales, incluidos el Poder Judicial y el Banco de México, que se reúnen al menos una vez al año y es presidido por el Presidente del INEGI. El INEGI también es asesorado por un Consejo Consultivo Académico y un Consejo Consultivo de Usuarios de la Información; cuenta con un Comité de Aseguramiento de la Calidad compuesto por los titulares de las Unidades Administrativas centrales del INEGI y es presidido por el Presidente del Instituto.

43. Por ley, el propósito del sistema es producir y difundir Información de Interés Nacional (IIN). El INEGI tiene la facultad exclusiva para realizar los censos nacionales, el sistema de cuentas nacionales y los índices nacionales de precios, y su Junta de Gobierno determina qué otra información se considerará como IIN. El artículo 6 establece que las UE también pueden producir información distinta de la IIN.

44. El artículo 3 de la LSNIEG establece que el objetivo general del SNIEG, que comprende el CCN, los SNI y el INEGI, es "*suministrar a la sociedad y al Estado Información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional*".

45. Los artículos 9 al 13 de la LSNIEG prevén la reglamentación de las actividades del SNIEG a través de la programación en tres horizontes temporales. El *Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (PESNIEG)* tiene una proyección de 24 años y se actualiza cada seis años; el [Programa actual](#) cubre el periodo 2016-2040. El Programa Nacional de Estadística y Geografía tiene un horizonte de seis años y define las actividades y proyectos para cada período presidencial; [el Programa actual](#) cubre el periodo 2013-18. Finalmente, el [Programa Anual de Estadística y Geografía](#) establece en detalle las actividades de cada año.

46. El equipo revisor está convencido de que las principales líneas del marco legal e institucional de México para las estadísticas están bien definidas y constituyen una respuesta adecuada al desafío de la coordinación estadística en un país grande con operaciones estadísticas a nivel federal, estatal y municipal. En particular, un instituto estadístico grande, centralizado y profesional con total autonomía técnica y sustancial autonomía financiera es una respuesta adecuada al desafío de la coordinación. Sin embargo, en algunos aspectos puede haber margen para la mejora.

47. Una característica interesante e inusual del SNIEG es el procedimiento para declarar cierta información como de Interés Nacional. La Junta de Gobierno puede declarar como IIN datos que:

- i. Caen dentro de una lista específica de áreas temáticas;
- ii. Son necesarios para apoyar el diseño y la evaluación de las políticas públicas;
- iii. Se producen regular y periódicamente (un requisito mínimo en la práctica es que ya se hayan producido dos veces), y
- iv. Se basan en una metodología sólida.

48. La Junta de Gobierno ha ejercido su facultad de declarar datos como IIN más de 30 veces, principalmente para información producida por el INEGI. Las series de datos declaradas como tal tienen una posición privilegiada en el Sistema Estadístico Mexicano, ya que el artículo 6 de la LSNIEG establece que "*serán oficiales y de uso obligatorio*" en los tres niveles de gobierno en México. Si bien el proceso detallado de aprobación del IIN ayuda a garantizar que estas series de datos sean de buena calidad, la ausencia de reglas procedimentales y criterios de calidad para los datos que no son IIN genera el riesgo de producir un sistema de dos niveles o fragmentado con brechas de calidad cada vez mayores.

49. Una cuestión planteada durante la visita del equipo revisor fue el alcance limitado de la lista de temas que podrían declararse como IIN. Turismo, por ejemplo, no figura en esta lista, y aunque cierta información sobre el sector turístico se considera actualmente IIN, como la Cuenta Satélite de Turismo, la Secretaría de Turismo desearía que se reconozca oficialmente su Sistema Nacional de Información Estadística del Sector Turístico. Por lo tanto, la Secretaría propone modificar su propia legislación para apoyar el fortalecimiento de su capacidad estadística y tecnológica.

50. Los procedimientos para ampliar los campos en los que se puede declarar IIN se establecen en las [Reglas para la Determinación de la Información de Interés Nacional](#). Incluyen hacer una propuesta a la Junta de Gobierno (párrafo 21 de las Reglas) y obtener el consentimiento unánime del Consejo Consultivo Nacional (ibidem, párrafo 25).

51. Una complicación a este respecto es que, si bien el artículo 78 de la LSNIEG delimita los campos elegibles de la IIN, después agrega que, a pesar de esta delimitación, también se puede considerar como IIN aquella que "*resulte necesaria para prevenir y, en su caso, atender emergencias o catástrofes originadas por desastres naturales, y aquella que se deba generar en virtud de un compromiso establecido en algún tratado internacional*". La disposición anterior, en particular, podría permitir argumentar que los datos en muchos campos, incluido el turismo, podrían declararse como IIN sin cumplir los criterios establecidos, ya que podrían considerarse necesarios para prepararse

en caso de desastres naturales. El equipo revisor pudo constatar el hecho de que los desastres naturales tienen ramificaciones a nivel de toda la sociedad, debido a la trágica disrupción de los terremotos que ocurrieron poco antes, durante y después de su misión en el país.

52. Si los criterios actuales para declarar información como de Interés Nacional dejan espacio para la interpretación, también lo hace la disposición del artículo 6 de la Ley que establece el uso de la IIN para fines oficiales. La ambigüedad surge porque, a menos que un conjunto de datos en particular sea identificado por ley como el que se utiliza para un propósito oficial determinado, es una cuestión de interpretación cuáles son los datos de la IIN que son obligatorios para un propósito determinado.

53. Esta y otras complicaciones en el sistema actual sugieren que las autoridades mexicanas podrían considerar posibles cambios al sistema de IIN. Una opción sería eliminar las limitaciones del campo temático en el artículo 78, fracción I y ajustar o eliminar las excepciones relacionadas con desastres naturales y tratados internacionales. Si esto se implementara, también podría haber margen para un ajuste compensatorio de los criterios de la IIN en otros sentidos. Por ejemplo, el artículo 78 podría establecer explícitamente que, para ser declarados como IIN, la información necesitaría poseer las características mencionadas en el artículo 3, en lugar de basarse, como en la actualidad, en el artículo 53 que establece esto como el "objetivo prioritario" del INEGI. También podría fortalecerse el artículo 78, fracción II para requerir que la IIN sea considerada como factible de seguir siendo necesaria para formular o evaluar políticas públicas y programas a mediano y largo plazo. Además, podría establecerse que la IIN esté disponible siguiendo los principios de datos abiertos, tal como se analiza en la Recomendación 9 más adelante.

54. Otra situación que debería considerarse es la posible necesidad de mecanismos adicionales para tratar casos en los que las UE no proporcionen los datos necesarios de manera persistente. El artículo 55, fracción II de la LSNIEG asigna al INEGI la responsabilidad de regular y coordinar las actividades de las UE, y el artículo 55, fracción IV lo faculta para solicitarles información. En la práctica, sin embargo, el Instituto carece de control presupuestario y administrativo sobre estas UE, muchas de las cuales están a nivel estatal o municipal. Y aunque la Ley contiene numerosas disposiciones (artículos 103 al 126) sobre faltas administrativas y sanciones, no parece haber sanciones aplicables para el caso en que las UE no recopilan o entregan la información solicitada conforme al artículo 55.

55. A nivel federal, la propia estructura del gobierno puede permitir que los problemas interinstitucionales relacionados con la entrega de información se resuelvan por medio de una escalada progresiva de la cuestión hasta el nivel político, si es necesario. A nivel estatal y municipal, sin embargo, faltan mecanismos para asegurar el cumplimiento. El artículo 77, fracción II parecería permitirle a la Junta de Gobierno retirar la clasificación de IIN, pero esta medida puede no ser especialmente efectiva con respecto a las UE que sólo producen información para otros organismos y que no la necesitan para sus propias operaciones. Las sanciones presupuestarias u otras sanciones federales pueden plantear problemas prácticos o dar lugar a disputas más amplias. Además, cualquier disposición para aplicar sanciones a las UE también requeriría especificar las vías de apelación, como ya se estableció en el caso de las sanciones impuestas a los encuestados del sistema o al personal con funciones estadísticas. En vista de estas limitaciones, el equipo revisor recomienda que el INEGI busque asesoría legal calificada sobre qué nuevos incentivos o desincentivos podrían introducirse para mejorar el desempeño de las UE que no cumplen con su deber de suministrar información.

56. Una tercera consideración más general es el riesgo de que el *SNIEG pueda volverse demasiado pesado*. La LSNIEG de 2008, que es detallada y prescriptiva, está comprensiblemente orientada hacia el crecimiento del SNIEG. Un ejemplo es el artículo 17 que faculta a la Junta de Gobierno para crear nuevos subsistemas de información, un poder que se ha ejercido para crear el Subsistema de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia, así como para ampliar el Subsistema Geográfico y Ambiental. Otro ejemplo ya mencionado es el aumento en las declaratorias de IIN. Además, el número de Comités Técnicos bajo los Comités Ejecutivos ha aumentado a 40.

57. El equipo revisor no cuestiona ninguna de estas decisiones, las cuales confía se tomaron con el fin de crear series de datos relevantes y sólidas en todo el sistema gubernamental. Sin embargo, nota que la lógica y los incentivos en

el sistema conducen a su mayor proliferación. Esto deberá abordarse a mediano plazo, y tal vez antes, si se reducen los presupuestos.

58. Un primer paso podría ser programar una revisión de los Comités Técnicos, cuyo número ha crecido sustancialmente, para examinar las alternativas para su optimización y racionalización.

59. El INEGI también podría considerar cómo controlar la proliferación de IIN. Si bien existe evidencia de que se está aplicando disciplina en el proceso de aprobación de la IIN (por ejemplo, la aceptación de la Encuesta de Uso del Tiempo como IIN fue pospuesta recientemente hasta la finalización de la ronda de 2019, con la finalidad de que al menos dos rondas comparables estén disponibles para consideración), actualmente hay poco margen para revisar información ya declarada como de Interés Nacional o adoptada como indicador clave para garantizar que sigan siendo relevantes conforme a las necesidades de los usuarios, de alta calidad y justifiquen el costo de su captación.

60. Una posible vía para controlar el crecimiento de la IIN y, al mismo tiempo, limitar la complejidad administrativa adicional sería considerar modificaciones al Comité de Aseguramiento de la Calidad y al Comité de Metodología que se discuten más adelante en la Recomendación 8. Si estos organismos se fusionaran en un Comité de Revisión de la Calidad, la Junta de Gobierno tendría una fuente única y clara de asesoría sobre posibles cambios a la forma, el alcance o los métodos de las actividades de producción estadística. Luego tendría que decidir si acepta las recomendaciones de dicho Comité, que habría estado sujeto a comentarios o revisiones previas por parte del Comité Ejecutivo responsable y eventualmente del (los) Comité(s) Técnico(s).

Recomendación 2: Independencia

Asegurar la independencia profesional de las autoridades estadísticas nacionales. Con este fin, los Adherentes garantizan que las autoridades estadísticas nacionales:

- i. Tengan independencia profesional de otras instancias políticas, regulatorias o administrativas, así como, del sector privado, lo que permite la producción y diseminación de estadísticas objetivas;*
- ii. Tengan la responsabilidad exclusiva de decidir sobre los métodos estadísticos y la diseminación de información, como parte de su independencia profesional, y*
- iii. Estén protegidas por ley de interferencia política o de otra naturaleza, en el desarrollo, compilación y diseminación de la información estadística oficial.*

61. El artículo 26, apartado B de la Constitución asigna responsabilidades normativas y de coordinación del SNIEG a "un organismo" (en la práctica, y por la Ley de 2008, el INEGI) que debe tener autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios. El artículo también garantiza las atribuciones de este organismo para recopilar, procesar y publicar información, así como supervisar su uso.

62. El artículo establece además que el SNIEG respetará los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia. Especifica que los miembros de la Junta de Gobierno no tendrán otros empleos, sólo estarán sujetos a remoción por razones serias, y deberán actuar de acuerdo con las disposiciones de la Constitución para la buena conducta de los servidores públicos, que incluyen la obligación de realizar sus deberes de una manera "legal, honesta, leal, imparcial y eficiente".

63. La LSNIEG proporciona información detallada sobre los procedimientos para el nombramiento y remoción de los miembros de la Junta de Gobierno. Los mandatos de los miembros de la Junta de Gobierno son largos - 8 años para cada miembro (renovable por una vez) y 6 años para el cargo de Presidente - y se escalonan en el tiempo para limitar las oportunidades de que una sola administración "acumule" en la Junta a personas designadas políticamente. Los nombramientos, que son hechos por el Presidente de México, deben ser ratificados por el Senado o, si está en receso, por la Comisión Permanente del Congreso.

64. La Ley también establece que los miembros de la Junta de Gobierno no utilizarán información para beneficio personal o de terceros, ni participarán en actos políticos, partidistas o religiosos como representantes de INEGI.

65. El [Código de Ética](#) regula las actividades del personal. El personal de INEGI debe firmarlo y su observancia se promueve en todo el SNIEG. Este Código establece que el personal debe conducirse con "*Independencia: Actuar libre de cualquier tipo de presiones de grupos de interés en la producción y difusión de la información*" y "*Objetividad: Asegurar que la información estadística y geográfica refleje la realidad, tan fielmente como sea posible*".

66. [Los Principios y Buenas Prácticas para las Actividades Estadísticas y Geográficas del SNIEG](#) establecen la independencia de las UE del SNIEG en el desarrollo, la producción y la difusión de estadísticas. Sin embargo, esta autonomía operativa debe considerarse en el marco de la LSNIEG, en particular en lo que respecta a la función de la Junta de Gobierno de determinar si los datos cumplen con los criterios para ser considerados como IIN (artículos 77 y 78) y la responsabilidad del INEGI de consultar sobre las metodologías de la IIN antes de que se implementen (artículo 88).

67. El artículo 8, fracción VII de la [Ley Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos](#) les impone la obligación de informar por escrito al titular de la dependencia en la que trabajan dudas bien fundadas sobre la base jurídica y la rectitud de cualquier orden recibida por ellos, y establece que el titular responderá tanto a la persona que realiza el reporte como a la persona que emitió la orden.

68. También existen mecanismos formales de consulta sobre las actividades estadísticas, incluidos el Consejo Consultivo Nacional, el Consejo Consultivo de Usuarios de la Información y el Consejo Consultivo Académico, así como canales activos de retroalimentación mediante consultas en sitios web y cuentas de Facebook y Twitter. La naturaleza plural y abierta de estos órganos mitiga el riesgo de que se pueda ejercer una presión indebida sobre la toma de decisiones profesionales por parte de las autoridades estadísticas nacionales, y en la práctica es más probable que desalienten la interferencia con la independencia de la función estadística a que ejerzan influencia sobre sus decisiones.

69. En general, el equipo revisor considera que la independencia de las autoridades estadísticas mexicanas está fuertemente protegida por un amplio conjunto de disposiciones legales e institucionales. Esta maquinaria ha sido efectiva en la práctica, y los miembros de la Junta de Gobierno informaron sobre niveles insignificantes de interferencia con la toma de decisiones profesionales sobre el desarrollo, compilación y publicación de información. BANXICO y la SHCP también informaron que no se había ejercido presión política sobre ellos para alterar o retrasar la publicación de estadísticas compiladas por ellos.

70. Otros países cuyas estadísticas han sufrido interferencia política podrían estudiar de manera provechosa el sistema mexicano para conocer las medidas que podrían protegerlos mejor contra interferencias en el futuro.

Recomendación 3: Recursos

Garantizar a las Autoridades Estadísticas Nacionales los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados para la producción y disseminación de estadísticas oficiales. Para este fin, los Adherentes deben asegurar que los recursos sean:

- i. Suficientes para permitir a las Autoridades Estadísticas Nacionales cumplir con su compromiso con la calidad y satisfacer los estándares técnicos, y de este modo, desempeñar su papel como proveedores de información confiable, pertinente y accesible para uso nacional e internacional, y*
- ii. Adecuados para producir un conjunto básico de información para monitorear la economía, la sociedad y el medio ambiente que será definido nacional o internacionalmente.*

a) Finanzas

71. De conformidad con el artículo 83 de la LSNIEG, el INEGI tiene autonomía para administrar su presupuesto y asignar sus fondos dentro de los límites generales prescritos por el Congreso. Tiene un presupuesto para actividades

regulares y un presupuesto para censos nacionales. También recibe algunos fondos de otras UE para emprender proyectos estadísticos.

72. Su presupuesto ordinario aumentó en términos reales en ~ 16% entre 2012 y 2016 para llegar a 4,870 millones de pesos (alrededor de \$ US250 millones).

73. Su presupuesto para censos ascendió a 8 mil millones de pesos en los dos años 2009-10 (se realizaron los Censos Económicos en 2009 y el Censo de Población y Vivienda en 2010). Sin embargo, el presupuesto total para censos totalizó sólo 6.9 mil millones de pesos durante los seis años siguientes, 2011-2016, durante los cuales se realizaron los Censos Económicos 2014, una Encuesta Intercensal para Población y Vivienda en 2015 y se llevaron a cabo dos encuestas agrícolas en 2012 y 2014.

74. El INEGI explicó que las encuestas agropecuarias se llevaron a cabo porque el presupuesto era insuficiente para realizar un Censo Agropecuario. Éstas se limitaron a los principales productos agrícolas y, por lo tanto, no proporcionaron una imagen completa de la producción agrícola de México.

75. Si bien las encuestas agropecuarias de 2012 y 2014 no proporcionaron el nivel de información detallada que un censo habría ofrecido, dieron una imagen bastante satisfactoria, y un censo completo habría sido mucho más costoso, dada la necesidad de obtener información detallada de cada productor en el país. El costo-beneficio de la información adicional habría sido cuestionable dado que la agricultura ahora representa sólo el 3.5% del Producto Interno Bruto de México, y el artículo 25 de la LSNIEG permite al INEGI obtener la información necesaria de los censos "*o los esquemas alternativos que pudieran adoptarse en el futuro para sustituirlos total o parcialmente*".

76. La sólida posición del INEGI en el sistema gubernamental, su escala y experiencia, conllevan a que sea consultado con frecuencia por otras dependencias y se involucre en una serie de proyectos colaborativos con financiamiento conjunto. Esto puede generar fricciones derivadas del interés de las dependencias involucradas de conocer los resultados de las encuestas con anticipación, para prepararse políticamente, sin embargo, la difusión selectiva de información de manera anticipada puede socavar, al menos la percepción, de independencia y rigor estadísticos. También puede haber problemas con las contribuciones financieras que se reciben de otras dependencias, ya que sus presupuestos pueden ser reasignados para otras actividades más importantes desde el punto de vista político, lo cual genera presiones para que el INEGI asuma la responsabilidad financiera total. El equipo revisor sugiere intensificar los esfuerzos para implementar completamente el artículo 85 de la LSNIEG, que requiere que todas las UE que reciben recursos federales para actividades estadísticas informen sobre dichos fondos al INEGI, y señalen las implicaciones estadísticas relevantes de estas actividades, lo anterior excluye a BANXICO debido a su autonomía presupuestaria y administrativa.

77. Teniendo en cuenta los problemas que han surgido con las actividades financiadas conjuntamente, también puede ser aconsejable para el INEGI desarrollar una lista de verificación para ayudarle a decidir cuándo y cómo participar en proyectos de colaboración con otras dependencias u otros organismos con intereses estadísticos. Esa lista de verificación podría cubrir cuestiones tales como el costo-beneficio, grado de control sobre el producto planeado, relevancia del producto para el mandato básico del INEGI y posibles implicaciones institucionales o presupuestarias. El Modelo Genérico del Proceso Estadístico (GSBPM) y la Recomendación de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas en que se basa esta revisión pueden proporcionar orientación sobre preguntas específicas que deben responderse para garantizar la rentabilidad, y salvaguardar el rigor estadístico y la integridad en los proyectos de colaboración.

b) Provisión de personal

78. En los últimos años, el INEGI ha tenido un promedio de personal total de 22,000 personas, de las cuales 13,000 son permanentes. En 2016 había 6,000 empleados de campo temporales, pero esto puede aumentar hasta 200,000 durante el levantamiento de un censo.

79. El reciente cambio al levantamiento de encuestas agropecuarias, en lugar de censo, sugiere posibilidades de racionalización de las actividades de captación de información. El personal ya se está reduciendo mediante el uso de tabletas en lugar de formularios para captar información y, como en otros países, la rápida proliferación de datos administrativos abre la posibilidad de compilar estadísticas a partir de registros existentes en lugar de captar información de nuevo.

80. La edad promedio del personal permanente del INEGI es de 50 años, su antigüedad media es de 20 años y el 58% de ellos tiene educación universitaria. Por lo tanto, un gran desafío para los próximos años será la **renovación exitosa del conjunto de habilidades del personal**. La adopción de nuevos métodos estadísticos requerirá personal con el impulso y las capacidades técnicas para implementarlos. Si bien el INEGI ya ha ofrecido paquetes de retiro voluntario, también podría considerar otros esquemas de trabajo flexible para el personal con mayor antigüedad, con el fin de garantizar que se transfiera su experiencia y al mismo tiempo exista suficiente espacio para ampliar la base de habilidades de la organización para enfrentar los desafíos futuros. En términos más generales, el equipo revisor sugiere que INEGI desarrolle una estrategia de recursos humanos, integrada con su plan de negocios, para gestionar el proceso a mediano plazo y, lo que es más importante, garantizar que el personal con las habilidades adecuadas esté disponible para avanzar rápidamente en el desarrollo de procesos estadísticos modernos.

81. En lo que respecta a la oferta de personal con las habilidades necesarias, los entrevistados en el INEGI revelaron que no representa un problema importante, aunque existe falta de personal en algunas iniciativas nuevas, por ejemplo, las estadísticas de género. Ellos explicaron que las vacantes se cubren por convocatorias públicas, y que las habilidades técnicas de los solicitantes se evalúan mediante exámenes.

82. Con el fin de cubrir algunas necesidades de habilidades técnicas específicas, el INEGI se ha asociado con universidades para proporcionar los servicios necesarios. La SHCP informó sobre una reciente liberalización de su política de personal para permitir la contratación de expertos en tecnologías de la información y gestión de datos e información. BANXICO informó que recibe numerosas solicitudes para cubrir sus vacantes, pero señaló que, dado su interés en aumentar el capital humano de su personal, había tenido problemas para encontrar personal que combinara los conocimientos y habilidades técnicas necesarias; dominio del idioma inglés, y disposición para trabajar largas horas y emprender viajes, cuando sea necesario.

83. Dos iniciativas de recursos humanos de INEGI pueden ser de interés para otros miembros del CSSP. La primera es el **Plan de Acción para reforzar las capacidades estadísticas de las UE**. Esto ayudará a identificar a los expertos en estadística que trabajan en otras partes del SNIEG, considerará su antigüedad, rotación, experiencia y otras características, y sugerirá planes de mejora, posiblemente incluyendo intercambios con el INEGI, así como capacitación, etc. El Plan de Acción está siendo probado primero dentro del INEGI en los subsistemas de información económica y geográfica.

84. La segunda iniciativa es el "**Día de café**" para los mandos medios y superiores, una idea surgida a partir de una visita a Google. Es una oportunidad informal de comunicación e intercambio de información para que el personal de mando reflexione sobre los resultados y productos obtenidos, así como para intercambiar ideas para el cambio.

Recomendación 4: Confidencialidad

Proteger la privacidad de los informantes (incluyendo individuos, hogares, empresas, y administraciones en todos los niveles de gobierno), y garantizar por ley la confidencialidad de la información individual provista y su uso exclusivo con fines estadísticos.

85. El artículo 38 de la LSNIEG establece que los datos de los informantes que se proporcionan a todas las UE son confidenciales, sólo pueden utilizarse con fines estadísticos y no deben difundirse en forma nominativa. La confidencialidad también se extiende a contratos, nómina y otra información generada a través de las operaciones del INEGI. BANXICO recopila datos estadísticos según los términos del artículo 62, sección I, de su Ley; la confidencialidad, cuando corresponde, está garantizada por varias regulaciones internas de BANXICO.

86. El INEGI ha desarrollado un conjunto de políticas, directrices y regulaciones de servicios de Tecnologías de la Información (TI) para hacer cumplir estas disposiciones, junto con las medidas institucionales, de hardware y software correspondientes.

87. El personal está informado sobre las disposiciones anteriores, incluso a través del *Código de Ética* y los *Principios y Buenas Prácticas para las Actividades Estadísticas y Geográficas del SNIEG*, y debe firmar un documento sobre "Principios Institucionales de Seguridad de la Información". Las multas por infracciones se establecen en la Ley del SNIEG en múltiplos del salario mínimo diario en la Ciudad de México, y alcanzan hasta 30,000 días de salario mínimo (recientemente equivalente a 2.6 millones de pesos o alrededor de \$ US 133,000).

88. Un **laboratorio de microdatos** de alta seguridad está disponible en la Ciudad de México y se revisan los resultados obtenidos por los usuarios para garantizar que no infrinjan las disposiciones de confidencialidad antes de que puedan utilizarlos. El INEGI está considerando abrir un segundo laboratorio de microdatos en Aguascalientes, ya que existe un gran interés en datos que sólo pueden consultarse en esas condiciones. Algunos usuarios de los datos están en el laboratorio durante meses trabajando en ellos.

89. Los sistemas y las prácticas también deben adaptarse, revisarse y reforzarse cuando sea necesario, como se hizo, por ejemplo, cuando se trasladó la responsabilidad de los índices de precios de BANXICO al INEGI y se llegó a un acuerdo que garantizaba la seguridad de los microdatos. Otras medidas tomadas para reforzar la seguridad de los datos incluyen una auditoría del Congreso⁴, en la que se recomendaron algunas mejoras, así como la invitación a expertos externos en ciberseguridad para que el personal tome conciencia de esos problemas.

90. En general, el equipo revisor considera que la **base legal e institucional para proteger la confidencialidad** es extensa y en general sólida, pero destaca que debe mantenerse bajo revisión periódica dada la velocidad con la que avanzan las fronteras tecnológicas y cada vez más datos personales y confidenciales se están volviendo accesibles, incluso a partir de datos administrativos emergentes y nuevas fuentes de datos. Por lo tanto, se apoya el plan de INEGI de desarrollar documentación para (a) garantizar la aplicación consistente de la anonimización de datos y las normas y procedimientos para proteger la confidencialidad de los datos, (b) especificar completamente los estándares y procedimientos para que las UE aseguren la privacidad de los informantes, y (c) establecer esquemas de flujos de datos para facilitar las actividades de control y auditoría relacionadas con la protección de datos.

Recomendación 5: Acceso a datos administrativos

Garantizar el derecho de acceso a las fuentes administrativas para la producción de estadísticas oficiales. Con este fin, los Adherentes deben asegurar que:

i. Las Autoridades Estadísticas Nacionales tengan el derecho a acceder a registros administrativos para la producción regular de estadísticas oficiales y utilizarlos con el propósito de mejorar la calidad e incrementar el valor analítico de éstas, así como reducir la carga sobre los informantes y el costo de los programas estadísticos, y

ii. Las Autoridades Estadísticas Nacionales colaboran con los responsables de los registros administrativos en cuestiones relacionadas con su calidad estadística y tienen la autoridad de opinar sobre su diseño para asegurar que puedan ser utilizados con fines estadísticos.

91. El artículo 55, fracción IV de la LSNIEG establece como una "función" del INEGI "*solicitar a las Unidades la Información que éstas hayan obtenido en el ámbito de sus respectivas competencias y sea necesaria para el Sistema*".

⁴ Se refiere a la Auditoría Superior de la Federación.

92. El artículo 33, fracción V obliga a las UE que realizan actividades relacionadas con la producción, integración, conservación y difusión de la IIN a "*Proporcionar al Instituto, directamente o a través de su coordinador, la Información que éste le solicite*".

93. La **base legal para que el INEGI explote los registros administrativos de las UE** con fines estadísticos es, por lo tanto, clara en el caso de la IIN, con una excepción: algunas UE tienen su propio marco jurídico que prohíbe el acceso de otros organismos a su información. Esto incluye registros fiscales y bancarios. Actualmente, se están tomando medidas para modificar estas disposiciones a fin de eliminar las inconsistencias vigentes. El equipo revisor sugiere que lo anterior debe hacerse cuidando los principios de confidencialidad y privacidad previstos en la propuesta de "Norma Técnica para el Acceso y Uso de Registros Administrativos" del INEGI, que también establecerá estándares de calidad para el uso de datos administrativos.

94. La **base legal para el uso de registros administrativos por parte de dependencias distintas al INEGI** es menos clara. Por ejemplo, la SHCP necesita acceso a los registros estatales y municipales para compilar las cuentas de ingresos y gastos generales del gobierno y calcular la deuda pública, pero carece de las atribuciones legales que tendría el INEGI para exigir el envío de esta información. En la práctica, el INEGI ha estado recopilando información sobre ingresos y gastos de los estados y municipios, pero llegan con un año de retraso y carecen de algunos elementos necesarios para producir cuentas consolidadas (es decir, cuentas que cancelen transacciones o deudas entre entidades en el mismo nivel de gobierno o en distinto nivel en el caso de las cuentas generales del gobierno).

95. Dada la importancia de las cifras consolidadas, especialmente sobre la deuda pública general, el equipo revisor recomienda que el INEGI y la SHCP revisen conjuntamente las disposiciones actuales para captar la información necesaria y consideren qué otras disposiciones legales y administrativas pueden ser necesarias para recopilar información consolidada oportuna y precisa.

96. BANXICO está utilizando datos aduanales para compilar la balanza de pagos, información de la SHCP sobre bonos del gobierno, activos y pasivos bancarios, y datos sobre bonos privados y acciones de la bolsa de valores. Si bien los datos sobre las transacciones oficiales son buenos, existen algunos faltantes en los datos privados que son difíciles de cubrir a partir de fuentes administrativas. Por lo tanto, BANXICO está realizando esfuerzos para mejorar la medición de los activos del sector privado no financiero, mediante el aumento de la cobertura tanto de la encuesta sobre activos en el extranjero como del comercio internacional de servicios, así como incluyendo información recabada de otras instituciones. BANXICO carece de atribuciones legales para acceder a los registros de las tarjetas de crédito, lo cual sería útil como indicador de compras en el extranjero.

97. El "Proceso estándar para el aprovechamiento de registros administrativos" es parte de la documentación técnica del SNIEG. Este documento propone un modelo general para el uso de registros administrativos, para la revisión de procesos y para la capacitación.

98. En la práctica, el INEGI ha **establecido acuerdos con varias UE para producir estadísticas a partir de registros administrativos**. Estos acuerdos incluyen al Servicio de Administración Tributaria (SAT), la SHCP, BANXICO, los Tribunales Superiores de Justicia Estatales, las oficinas del registro civil, catastros municipales, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la Secretaría de Cultura y la Procuraduría Federal de Protección al ambiente (PROFEPA).

99. El INEGI está trabajando con varias dependencias para identificar y mejorar los registros administrativos para fines estadísticos. Las actividades incluyen grupos de trabajo para identificar posibles nuevas fuentes de datos administrativos para estadísticas, capacitación en métodos estadísticos y analíticos, y la aplicación de la Herramienta de Evaluación de la Calidad de Registros Administrativos (HECRA).

100. Existen avances en varias áreas, por ejemplo, la vinculación de la información de los formularios de aduanas con los resultados de las encuestas anuales manufactureras para identificar las características de las empresas dedicadas al comercio internacional, y el uso de los registros mensuales de electricidad como indicadores anticipados de la producción manufacturera. También se está trabajando para vincular información sobre salud, educación, y otras bases de datos por medio de claves únicas.

101. En vista del alcance y la diversidad del trabajo actualmente en curso para explotar los datos administrativos, será pertinente que el SNIEG informe de manera coordinada sobre estas actividades, tanto en el Programa Nacional de Estadística y Geografía 2013-18, como en los programas anuales. Además, sería deseable contar con un documento de estrategia global o una lista de dominios prioritarios en los que se planea hacer un mayor uso de los datos administrativos.

102. Una limitación importante en el uso de datos administrativos en México obedece a la *escala de la economía informal*. Más de la mitad del empleo y alrededor de un cuarto de la producción nacional es informal, y la mayoría de los mexicanos no pagan impuestos sobre la renta. Esto significa que las encuestas siguen siendo esenciales para capturar datos de toda la población sobre los ingresos, el empleo y los aspectos relacionados con el bienestar a nivel individual. Una limitación similar aplica en el área de estadísticas sobre delitos, donde muchos crímenes no se denuncian, por lo que las encuestas siguen siendo necesarias para obtener una representación adecuada del fenómeno.

Recomendación 6: Imparcialidad, objetividad, transparencia

Garantizar la imparcialidad, objetividad y transparencia de las estadísticas oficiales, a través del desarrollo, generación y difusión de información por parte de las Autoridades Estadísticas Nacionales, respetando la independencia científica y de forma objetiva, profesional y transparente, en la que todos los usuarios reciban el mismo trato. El trato equitativo implica, en particular, la igualdad en el acceso a la información para todos los usuarios

103. El INEGI manifiesta que sus comunicados de prensa presentan sólo resultados estadísticos, sin sesgo político o partidista, y que los voceros evitan hacer comentarios o pronósticos. Se publican los datos de respaldo y se responden los cuestionamientos. Se realiza el monitoreo de la cobertura de los medios y cuando se detectan errores, "las aclaraciones se hacen directamente al autor".

104. El INEGI, BANXICO y la SHCP, por separado, publican *calendarios anuales de las fechas de publicación de estadísticas*, lo que evita demorar la publicación de datos sensibles con fines políticos. Cada institución sigue su propio formato y procedimientos internos de aprobación. La SHCP publica un calendario anual que se actualiza cada mes para los siguientes 12 meses, mientras que el calendario de BANXICO se emite todos los años una vez que es aprobado por su Junta de Gobierno. El calendario de INEGI se publica una vez al año en noviembre o diciembre, una vez aprobado por la Junta de Gobierno de conformidad con el artículo 77, fracción XI de la LSNIEG. Esto significa que las publicaciones de enero y febrero sólo se anuncian con pocas semanas de anticipación. El equipo revisor sugiere que el INEGI y BANXICO consideren actualizar sus calendarios con mayor frecuencia, quizás incluso mensualmente, tal como lo hace la SHCP, de modo que las fechas de publicación estén siempre disponibles con bastante anticipación. Cualquier UE que publique datos que puedan ser políticamente sensibles y que aún no cuente con un calendario de publicación anticipado también debería considerar hacerlo.

105. Los titulares de BANXICO y las secretarías de Hacienda, Economía y del Trabajo tienen acceso para fines de análisis a las estadísticas económicas producidas por el INEGI hasta 12 horas antes de su publicación. Esto no ha generado presiones significativas de último momento para retrasar o alterar la publicación de información y además es una práctica internacionalmente aceptada. Sin embargo, en los últimos años, varios miembros de la OCDE se han abstenido de proporcionar estadísticas por anticipado. El INEGI publica la información estadística y geográfica conforme a un calendario de difusión anunciado previamente, en un horario preestablecido de las 8 a.m. Si se realizan conferencias de prensa, éstas se llevan a cabo generalmente a las 11 a.m., con los datos disponibles desde las 8 a.m., y los comunicados de prensa son publicados al final de la conferencia.

106. La LSNIEG requiere que el INEGI publique planes, métodos y un informe anual de rendición de cuentas. Las nuevas metodologías están sujetas a consulta pública. Un ejemplo es la consulta de los censos económicos que dio

como resultado, según lo reportado por INEGI, la inclusión de varias preguntas sobre medio ambiente al cuestionario utilizado en 2014. Se está llevando a cabo una consulta sobre el diseño del Censo de 2020.

107. Las presentaciones están estandarizadas a través de guías como el documento "*Presentación de datos estadísticos en cuadros y gráficas*" y otras directrices sobre publicaciones, mapas, formatos y cuestionarios.

Recomendación 7: Metodologías

Emplear una metodología sólida y comprometerse con los estándares profesionales técnicos utilizados en la producción de estadísticas oficiales. Para este fin, los Adherentes deberán:

- i. Aplicar métodos y procedimientos estadísticos apropiados, incluyendo una política de revisión establecida, y*
- ii. Procurar adherirse a normas y estándares internacionales, tales como manuales metodológicos desarrollados por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas o por la OCDE, así como a las clasificaciones internacionales utilizadas en las estadísticas compiladas por la OCDE.*

108. La LSNIEG contiene disposiciones detalladas y bastante complejas sobre las metodologías estadísticas que se utilizarán para producir IIN, pero no especifica los requisitos y controles que se aplican a otra información.

109. El artículo 3 establece que los principios rectores del SNIEG son los de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia profesional. Sin embargo, dado que la Ley define el SNIEG en términos de producción y difusión de IIN, la aplicación de los principios se limita efectivamente a la IIN. El artículo 53 responsabiliza al INEGI de garantizar que la IIN cumpla con estos principios, y el artículo 54 lo obliga a garantizar también la adecuación conceptual y la comparabilidad de la IIN. El artículo 78 estipula que la IIN (90% de la cual es producida por el INEGI) debe ser elaborada "con base en una metodología científicamente sustentada".

110. Las medidas prácticas para garantizar que la IIN cumple con estos requisitos también se describen con detalle. El artículo 33 establece que las UE deben proponer al Comité Ejecutivo pertinente las metodologías que pretenden utilizar para la IIN, y el artículo 30 faculta a los Comités para proponer a la Junta de Gobierno normas técnicas y metodologías para la IIN. El artículo 88 obliga al INEGI a definir metodologías y difundirlas para la opinión pública, y obliga a su Junta de Gobierno a emitir principios generales para la publicación de metodologías. El artículo 89 establece que el INEGI podrá invitar a organismos internacionales a realizar revisiones metodológicas de la IIN, las cuales, según el artículo 30, fracción VI deben llevarse a cabo al menos cada ocho años.

111. El equipo revisor examinó brevemente la aplicación en la práctica de las disposiciones de la Ley sobre metodología, centrándose en las estadísticas sociodemográficas y económicas.

112. Para las *estadísticas sociodemográficas*, las principales operaciones estadísticas se realizan de acuerdo con los procedimientos definidos por la Norma Técnica para la Generación de Estadística Básica (NTGEB):

- i. El marco metodológico incluye el cumplimiento de las recomendaciones internacionales y el uso de definiciones y estándares internacionales. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) cumple con las definiciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) acordadas en la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo;*
- ii. El muestreo probabilístico se basa en el Marco Geoestadístico Nacional (MGN), un sistema diseñado por el INEGI para geo-referenciar los datos de censos y encuestas;*
- iii. La captación de datos se supervisa continuamente y los instrumentos de recolección son probados para verificar su viabilidad y funcionalidad;*
- iv. La captación de datos incluye procedimientos para realizar el seguimiento de su calidad, y*

v. El procesamiento de datos incluye procedimientos automatizados junto con procesos manuales.

113. El INEGI también revisa periódicamente la infraestructura estadística sociodemográfica y la actualiza según sea necesario cuando hay cambios en las recomendaciones internacionales. Por ejemplo, el cuestionario del Censo de Población y Vivienda se revisa al menos cada cinco años, y se planea una revisión mayor de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) en 2020.

114. Para las *estadísticas económicas*, incluyendo el Sistema de Cuentas Nacionales, los índices nacionales de precios, el comercio internacional de bienes y servicios y la balanza de pagos, el equipo revisor también observó una infraestructura y procedimientos estadísticos sólidos. Las estadísticas económicas de México se basan en un sólido registro estadístico de negocios mantenido periódicamente por el INEGI con información proveniente de registros administrativos y encuestas tradicionales. Los procedimientos definidos por la NTGEB también se aplican a los censos económicos y en la encuesta inter-censal, para las cuales se llevan a cabo periódicamente pruebas temáticas específicas y pruebas piloto. Además, existen directrices específicas sobre captación y producción de datos (por ejemplo, Lineamientos para el Ciclo de Actualización de la Información Económica Generada por el INEGI) y divulgación de información (por ejemplo, Lineamientos de cambios a la información divulgada en las publicaciones estadísticas y geográficas).

115. El INEGI coordina el uso de estándares internacionales para estadísticas económicas, por ejemplo, la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIU Rev.3). La coordinación es particularmente importante cuando cambios metodológicos significativos afectan a múltiples series producidas por diferentes UE. Por ejemplo, la implementación del Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008) también afecta las estadísticas de balanza de pagos producidas por el BANXICO y las cuentas públicas producidas por la SHCP, que deben cumplir con el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI 2014 (GFSM 2014) para ser consistente con el SCN 2008. El INEGI participa en grupos de trabajo interinstitucionales para actualizar las clasificaciones en todo el SNIEG y continuamente interactúa con otros productores de estadísticas oficiales, especialmente a través de los Comités Ejecutivos.

116. El cuarto objetivo del Programa Estratégico del SNIEG 2016-2040 es producir información veraz, precisa, confiable, coherente y comparable. Esto requerirá un fortalecimiento a largo plazo de la implementación de estándares técnicos relevantes en todo el SNIEG. El INEGI está dando seguimiento a lo anterior al asegurar que la infraestructura de información definida por la LSNIEG se utilice como una base común para la producción estadística, así como al desarrollar metodologías para vincular diferentes proyectos estadísticos y geográficos, y fortalecer las actividades de capacitación en todo el SNIEG.

117. Esta revisión de pares concluye que el SNIEG cumple en términos generales con la Recomendación 7. Se han establecido medidas y procedimientos apropiados para garantizar que se utilicen métodos estadísticos internacionalmente reconocidos para producir y difundir la IIN. Sin embargo, garantizar la implementación consistente de normas y estándares estadísticos internacionales por parte de todas las UE del SNIEG parece desafiante, y puede ser necesario fortalecer el rol de coordinación del INEGI para asegurar el uso sistemático de metodologías sólidas.

118. Por ejemplo, la legislación estadística mexicana no obliga a las UE que producen datos que no son IIN a utilizar metodologías estadísticas sólidas. No obstante, puede ser recomendable que el INEGI tenga la facultad de promover el uso de estándares y metodologías consistentes con las directrices internacionales, mediante acciones como:

- i. Discutir los estándares técnicos y someterlos a un proceso de aprobación;
- ii. Someter a consulta pública las metodologías y regulaciones, y
- iii. Hacer que las metodologías estén disponibles al público de forma sistemática.

119. La implementación y prueba de nuevos estándares (por medio de operaciones paralelas o ejercicios de control) puede requerir recursos humanos y financieros adicionales. Asimismo, la base legal para que INEGI intervenga en el caso de los datos que no son IIN podría necesitar revisión.

120. Esta revisión de pares también notó cierta heterogeneidad en los procedimientos vigentes para asegurar la calidad de los productos y resultados estadísticos, por ejemplo, en las **dimensiones y formatos de los metadatos** disponibles en todos los dominios estadísticos. Estos se beneficiarían del desarrollo de un formato de producción y un proceso de difusión estandarizados para los metadatos en todo el SNIEG, que podrían ser parte de la implementación del Modelo del Proceso Estadístico y Geográfico⁵ (MPEG; véase la Recomendación 8). En términos más generales, una mayor estandarización de los procedimientos relacionados con el aseguramiento de la calidad entre las diversas operaciones estadísticas, especialmente entre el INEGI y otros productores de estadísticas oficiales, mejoraría las metodologías y los procesos. Una base de datos central de clasificaciones que incluya información sobre el alcance, estructura, fundamento jurídico, fecha de implementación, etc. para las clasificaciones nacionales e internacionales contribuiría aún más a una aplicación más coordinada de las clasificaciones estadísticas de conformidad con las normas internacionales.

121. En el futuro cercano, el INEGI prevé establecer un Comité de metodologías para organizar y revisar las metodologías y las normas técnicas utilizadas en todo el SNIEG. Esto puede empalmarse en cierta medida con el Comité de Aseguramiento de la Calidad existente y esta cuestión se trata en mayor detalle en la Recomendación 8.

Recomendación 8: Calidad

Comprometerse con la calidad de los productos y procesos estadísticos, en particular con las dimensiones clave de calidad definidas en los marcos nacionales e internacionales de evaluación de la calidad, por ejemplo, en el Marco de Calidad y Directrices para las Actividades Estadísticas de la OCDE: oportunidad y puntualidad (la información se difunde de manera puntual y oportuna); pertinencia (la información satisface las necesidades de los usuarios); exactitud (la información retrata la realidad de manera precisa y confiable); credibilidad (los usuarios depositan su confianza en los productos estadísticos); coherencia y comparabilidad (la información es consistente internamente, en el tiempo y entre unidades geográficas, además, es posible combinar y hacer uso conjunto de datos relacionados provenientes de distintas fuentes), e interpretabilidad y accesibilidad (ver Recomendación 9).

122. Como ya se mencionó, el artículo 3 de la LSNIEG estipula que "El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, tiene la finalidad de suministrar a la sociedad y al Estado Información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional. Serán principios rectores del Sistema los de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia".

123. El INEGI es responsable de coordinar la política de calidad estadística en todo el SNIEG. BANXICO y la SHCP, que forman parte del Subsistema Nacional de Información Económica, también ponen gran énfasis en garantizar la calidad de las estadísticas que producen y difunden.

124. Hasta hace poco, los Comités Ejecutivos y los Comités Técnicos de cada uno de los cuatro subsistemas definían sus propias prácticas sobre calidad y gestión de metadatos. La participación de INEGI en todos los subsistemas ayudó a compartir buenas prácticas, pero los procesos no se estandarizaron. Como resultado, esta revisión de pares observó diferencias en el contenido entre las estadísticas económicas y las estadísticas laborales y demográficas, así como en los procesos para asegurar series de tiempo consistentes.

125. La Junta de Gobierno está consciente desde hace algún tiempo de la necesidad de estandarizar los procedimientos de gestión de la calidad en todo el SNIEG, y se han tomado medidas para promover esto. En 2014,

⁵ Nota de la traducción: El Modelo del Proceso Estadístico y Geográfico es una adaptación al contexto nacional del Modelo Genérico del Proceso Estadístico (Generic Statistical Business Process Model o GSBPM, por sus siglas en inglés) desarrollado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. El GSBPM define un conjunto de procesos necesarios para producir estadísticas oficiales, proporcionando un marco estándar y una terminología armonizada. Además, puede utilizarse para la integración de estándares de datos y metadatos, como modelo para la documentación de procesos, para la armonización de infraestructuras de cómputo estadístico y para proveer un marco de referencia para mejoras y evaluaciones del proceso de calidad.

la Junta aprobó la Norma para el Aseguramiento de la Calidad y posteriormente se adoptó la **Política de Calidad Institucional**⁶, que incluye 19 principios relacionados con los productos, los procesos y el entorno institucional, todos orientados a garantizar una gestión coordinada de los procesos y productos estadísticos, y hacer coincidir la calidad con las necesidades del usuario. En 2015, se estableció el **Comité de Aseguramiento de la Calidad**, presidido por el Presidente y compuesto por los Directores Generales de INEGI, para coordinar la implementación de la Política de Calidad Institucional. Este Comité aprueba los **Programas Anuales de Aseguramiento de la Calidad Institucional**, basados en autoevaluaciones realizadas por las distintas unidades de INEGI responsables de la captación, producción y difusión de información y en revisiones externas (por ejemplo, el Informe sobre la Observancia de los Códigos y Normas del FMI). Los Programas establecen prioridades y estrategias para mejorar la calidad de los procesos y productos, y el Comité también coordina las actividades de asistencia técnica y capacitación asociadas con el aseguramiento de la calidad. También ha establecido grupos de trabajo para identificar indicadores de precisión y confiabilidad; definir parámetros para evaluar la oportunidad; analizar el impacto de cambios metodológicos en la comparabilidad y desarrollar lineamientos para identificar las necesidades de los usuarios. El Comité de Riesgos de INEGI es responsable del análisis para la gestión de riesgos.

126. Los Principios y Buenas Prácticas para las Actividades Estadísticas y Geográficas del SNIEG, mencionados anteriormente en las Recomendaciones 2 y 4, también fueron adoptados en 2014. Incluyen 15 principios y 63 buenas prácticas relacionadas, y son en gran parte compatibles con el código regional adoptado por la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

127. En 2015, México adoptó el Marco de Aseguramiento de la Calidad de las Naciones Unidas, y en 2016, el INEGI implementó el primer programa de aseguramiento de calidad e inició los trabajos para adaptar su proceso de producción a los conceptos del Modelo Genérico del Proceso Estadístico (GSBPM). Esto estandarizará los procesos y productos estadísticos y fortalecerá su calidad, a través de mejoras metodológicas para incrementar la consistencia y la comparabilidad; aplicación de procesos de validación de datos y mayor oportunidad de datos primarios, especialmente para generar cuentas nacionales y estadísticas de precios. El INEGI ahora está definiendo indicadores de calidad para medir la precisión (por ejemplo, tasas de respuesta) y confiabilidad (por ejemplo, errores de muestreo) y formulando una estrategia de comunicación para la implementación del MPEG. Está desarrollando programas de capacitación sobre los principios de calidad y tiene como objetivo aplicar de manera sistemática herramientas de evaluación similares a las utilizadas en el Sistema Estadístico Europeo.

128. El INEGI también reconoce la necesidad de desarrollar y promover una cultura de aseguramiento de calidad basada en procesos y evidencia dentro del SNIEG, así como consolidar el compromiso de la alta dirección con la gestión de la calidad y fortalecer las relaciones con académicos y organizaciones internacionales.

129. En general, el INEGI está consciente de los principales desafíos en cuanto a la gestión de la calidad de las estadísticas oficiales. Existen iniciativas para fortalecer la calidad de los productos y procesos estadísticos y promover una cultura de calidad en todo el SNIEG. La implementación del MPEG ayudará a producir y difundir metadatos en un formato uniforme y estandarizado.

130. Para profundizar y ampliar su trabajo para mejorar la calidad, el INEGI puede considerar las siguientes sugerencias a medida que persigue la implementación del MPEG:

- i. **Una participación más sistemática de los usuarios**, por ejemplo, mediante encuestas regulares de satisfacción, para garantizar que las estadísticas sigan siendo relevantes para sus necesidades; proporcionar insumos para las decisiones de planeación del INEGI, e identificar formas de mejorar la eficiencia de la captación, producción y difusión de información.
- ii. **Integrar los recursos y la planeación** e identificar las áreas donde la fusión de habilidades podría generar ganancias en términos de eficiencia, por ejemplo, promover la colaboración entre el personal responsable de la gestión de la calidad y la innovación.

⁶ Nota de la traducción: La Política de Calidad Institucional fue aprobada por el Comité de Aseguramiento de la Calidad.

iii. Continuar e *intensificar los esfuerzos para mejorar la calidad estadística en todo el SNIEG*, por medio de la capacitación, los intercambios y la participación de otras UE en iniciativas de mejora de la calidad.

iv. Considerar reducir la posible duplicidad o superposición generada por el número de Comités involucrados en la gestión de la calidad. Por ejemplo, los *Comités de Metodología y Calidad* podrían fusionarse en un Comité de Revisión de Calidad que examinaría las series existentes y recomendaría cambios en el alcance o los métodos, incluyendo la decisión de abolir, simplificar o fusionar las actividades de producción estadística. La Junta de Gobierno podría tomar en cuenta las recomendaciones de dicho Comité, previa opinión o revisión por parte del Comité Ejecutivo correspondiente y, eventualmente, del Comité Técnico responsable. Pueden ser necesarios cambios en la normatividad para acomodar la posibilidad de eliminar la clasificación de IIN de una serie de datos, o descontinuar una serie de datos de IIN, en caso de que la Junta de Gobierno considere tales acciones oportunas después de un proceso de revisión⁷.

Recomendación 9: Accesibilidad

Garantizar la amplia difusión y el fácil acceso de los usuarios a la información, de manera que las estadísticas sean presentadas de forma clara y entendible; su divulgación sea adecuada y conveniente, incluyendo un formato legible en máquina ("datos abiertos"); se puedan encontrar fácilmente, y estén disponibles y accesibles de manera imparcial con metadatos y documentos de apoyo para su utilización. Esto implica también el compromiso de responder a interpretaciones erróneas mayores por parte de los usuarios.

131. El Servicio Público de Información (SPI) brinda acceso gratuito y oportuno a toda la IIN por medio de diversos canales, incluyendo el sitio web del INEGI, el centro de Atención Telefónica del INEGI, los Centros de Información, la Red de Consulta Externa, campañas de comunicación y publicidad y el Laboratorio de Microdatos (ver comentarios sobre la Recomendación 4). La Norma para la difusión y promoción del acceso conocimiento y uso de la información estadística y geográfica establece que todos los datos de INEGI se proporcionan de forma gratuita.

132. Además del sitio web de INEGI, otros sitios web de integrantes del SNIEG como BANXICO y la SHCP también proporcionan a los usuarios información estadística, geográfica y metodológica de forma gratuita. Además, el INEGI mantiene un sitio web para el SNIEG (www.snieg.mx) que incluye el Catálogo Nacional de Indicadores, que es un conjunto de indicadores clave establecidos en coordinación con las UE del SNIEG, como lo exige el artículo 56 de la Ley del SNIEG.

133. El Glosario del SNIEG promueve el uso de términos armonizados. La Iniciativa Internacional de Documentación de Datos (Data Documentation Initiative, DDI) se utiliza para documentar los metadatos, conforme a un estándar internacional. Los metadatos están disponibles a través de la Red Nacional de Metadatos.

134. Los contenidos del sitio web del INEGI y del SNIEG están siendo traducidos al inglés, incluyendo todos los glosarios y descripciones de productos y servicios. Durante la visita del equipo revisor, el INEGI consideró que aproximadamente el 70% de su sitio web ya estaba disponible en inglés.

135. Los microdatos anonimizados se pueden descargar del sitio web del INEGI; los usuarios especializados tienen acceso a censos, encuestas y registros administrativos a través del laboratorio de microdatos.

136. El INEGI promueve el uso de la información a través de la divulgación de todas las metodologías; una sección del sitio web "Cuéntame de México"; libros de texto escolares que incluyen mapas; difusión en Twitter, Facebook y YouTube, y participación en ferias (21 en 2016). Además, se publican artículos en la red con motivo de fechas y eventos especiales, por ejemplo, el Día de la Madre se difundió una nota con información sobre el origen de la

⁷ Las Reglas para la determinación de Información de Interés Nacional fueron modificadas abril de 2018 y los artículos 28-30 de las nuevas reglas consideran la revocación de la clasificación de IIN de una serie de datos.

celebración y estadísticas sobre madres, madres solteras, etc. El personal de INEGI también da conferencias a estudiantes universitarios.

137. INEGI continúa trabajando para mejorar la accesibilidad de la información estadística y geográfica, y reconfigurará su sitio para hacerlo más fácil de usar y completamente disponible en inglés. Se tomarán en cuenta las necesidades de diferentes tipos de usuarios, tales como "turistas", "agricultores" y "mineros".

138. El sitio web del SNIEG está mucho menos desarrollado que el sitio web del INEGI, y los de otras UE no necesariamente cumplen con la Norma técnica para el acceso y publicación de Datos Abiertos, que estipula que la IIN debe ponerse a disposición de los usuarios siguiendo los principios de datos abiertos, de tal manera que sea pública, gratuita, no discriminatoria, en formato abierto, legible por máquina, exhaustiva, oportuna y permanente. Se deben intensificar los esfuerzos para garantizar que toda la IIN cumpla con los principios de datos abiertos, de ser necesario, mediante la modificación del artículo 78 de la LSNIEG para garantizar su obligatoriedad.

139. Si bien el artículo 33 de la LSNIEG obliga a las UE a observar las "bases, normas y principios" que establezca el INEGI, incluyendo aquellos relacionadas con la difusión de información, y el artículo 35, fracción V establece disposiciones para que los coordinadores del SNIEG promuevan su cumplimiento, parece que no existen sanciones en caso de incumplimiento. Se plantea como una pregunta abierta si deben encontrarse otros mecanismos para incentivar un mayor cumplimiento. Por ejemplo, en la Recomendación 1 se propuso incluir una disposición para retirar la aprobación como IIN, en caso de incumplimiento de la norma técnica de datos abiertos, o de algún otro requisito de la IIN contemplado en la LSNIEG vigente o en una versión revisada de la misma. Lo anterior se podría examinar como parte de las nuevas revisiones a la IIN existente.

140. Se están elaborando directrices sobre cómo el INEGI debería responder a las interpretaciones erróneas de la información que publica.

Recomendación 10: Coordinación

Establecer las responsabilidades para la coordinación de las actividades estadísticas dentro del SEN. Con este fin, los Adherentes deben asegurar que:

- i. La coordinación de las actividades estadísticas entre los productores de información se realice a través del uso de conceptos y clasificaciones estándar y evite la duplicidad de esfuerzos, y*
- ii. Las responsabilidades de dicha coordinación se encuentren claramente establecidas en la legislación estadística.*

141. El artículo 55 de la LSNIEG designa al INEGI como la unidad central coordinadora del SNIEG, encargada de regular y coordinar las actividades estadísticas que lleven a cabo otras UE.

142. Administrativamente, el INEGI depende en gran medida de los Comités Ejecutivos y los Comités Técnicos para lograr esta coordinación. El Consejo Consultivo Nacional y la Junta de Gobierno del INEGI brindan, respectivamente, asesoramiento de alto nivel y control de los procesos de los Comités. Entre los Comités, la coordinación está asegurada por la participación cruzada de personal en los mismos, cuando es necesario. Por ejemplo, la presidencia del grupo de estadísticas laborales está representada también en el Comité Ejecutivo de Información Económica. Cada Comité Ejecutivo tiene una secretaría ejecutiva, a cargo del INEGI, encargada de registrar los aspectos relevantes de sus deliberaciones para referencia para todos los participantes.

143. Instrumentalmente, como se señala en la Recomendación 1, los artículos 9 a 12 de la LSNIEG obligan a la Junta de Gobierno a aprobar **programas de trabajo para tres horizontes temporales**: un año, seis años y veinticuatro años, los cuales abarcan a todo el SNIEG. Las consultas para la elaboración de estos programas refuerzan la coordinación en todo el SNIEG.

144. El INEGI también garantiza la coordinación a través de la emisión de normas para la producción, integración y difusión de estadísticas; programas de capacitación para el personal de las UE; registros de información y catálogos de datos.

145. Sin embargo, hay problemas para traducir estos instrumentos en una coordinación efectiva en la práctica. Como ya se señaló, la calidad de la información es desigual a nivel municipal y, en cierta medida, a nivel estatal. Además, la aplicación de un marco formal de aseguramiento de la calidad en el INEGI todavía está en proceso, y términos generales, está ausente en otras UE, aun cuando algunos procesos específicos tales como el paso por los Comités Técnicos y la revisión usual de la información publicada, verifican la calidad de productos particulares. Si las sugerencias para el marco de aseguramiento de la calidad del INEGI, discutidas en la Recomendación 8, pudieran aplicarse en todo el SNIEG, realizando los cambios necesarios, esto podría servir como un mecanismo adicional de coordinación estadística. Asimismo, el Catálogo Nacional de Indicadores tiene potencial como un medio para promover la coordinación, a través de la identificación de datos similares, métodos y fuentes de información compartidas, etc.

Recomendación 11: Cooperación internacional

Comprometerse con la cooperación internacional. Para este fin, los Adherentes deberán:

- i. Promover que los productores de información alcancen metas estadísticas comunes junto con productores de otros países y con organismos internacionales, buscando generar estadísticas comparables internacionalmente, desarrollar estándares internacionales e intercambiar buenas prácticas, y*
- ii. Proporcionar los datos necesarios para el sistema de reporte y el trabajo analítico de la OCDE, cumpliendo con los estándares internacionales reconocidos por la OCDE y utilizando preferentemente los estándares/métodos de la iniciativa para el intercambio de datos y metadatos estadísticos (Statistical Data and Metadata eXchange, SDMX), particularmente en los dominios que cuentan con definiciones de estructura de datos (Data Structure Definitions, DSDs) internacionalmente acordados.*

146. Los miembros de la Junta de Gobierno y los directivos del INEGI han sido muy activos en las **asociaciones, comités y grupos de expertos estadísticos internacionales**, incluidas diversas iniciativas de las Naciones Unidas, el Comité de Estadística y Política Estadística de la OCDE y organizaciones regionales de América Latina. Hubo más de 200 misiones internacionales en 2016, y el INEGI estima que esto implicó la participación en un total de aproximadamente 148 grupos internacionales de expertos. Entre los principales temas atendidos se encuentran las estadísticas de género y ambientales, los datos geoespaciales, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Productividad Total de los Factores.

147. Todas las solicitudes de viajes internacionales deben ser aprobadas por el Presidente del INEGI, y es un requisito para los participantes presentar informes de comisión. Las misiones también deben contribuir a los objetivos estratégicos generales del INEGI. Dado el peso de México en el ámbito internacional y sus múltiples roles globales y regionales, es deseable y comprensible su fuerte compromiso con las iniciativas internacionales. Sin embargo, existen riesgos claros de dispersar demasiado el esfuerzo e involucrarse en diálogos internacionales complejos. Dado que es probable que las presiones presupuestarias se intensifiquen, el INEGI se beneficiaría de contar con un sistema más sólido para medir la efectividad de su cooperación internacional y dirigirla hacia los resultados deseados. Una medida que podría tomarse a corto plazo sería revisar los informes recientes de comisión para evaluar la prioridad estratégica de la actividad en cuestión. Esto podría sugerir procesos que contribuyan a asegurar que la cooperación internacional del INEGI se enfoque en la creación de alianzas estratégicas y esté alineada con el Plan Estratégico 2016-2040.

148. El INEGI responde a los cuestionarios de los organismos internacionales, incluyendo los Cuestionarios Regionales y de la Encuesta sobre Fuerza Laboral de la OCDE. Se ha comenzado a utilizar el SDMX⁸ para reportar estadísticas económicas de corto plazo a la OCDE. El uso del SDMX por parte de otras UE parece ser menos frecuente, y debería promoverse para envíos de datos de gran volumen y alta frecuencia a organismos internacionales, así como para el intercambio de datos entre instituciones nacionales. Sin embargo, esto no es necesariamente rentable para la información requerida con baja frecuencia.

149. El marco jurídico promueve la *coordinación en la atención de las solicitudes internacionales de datos*. El artículo 51 de la LSNIEG establece que las solicitudes de IIN recibidas de otros países y organizaciones internacionales deben ser atendidas por la dependencia correspondiente, pero deben de hacerlo del conocimiento del INEGI. El artículo 61 requiere que los extranjeros obtengan la autorización del INEGI para realizar actividades estadísticas o geográficas en México. Estas disposiciones son necesarias para garantizar la supervisión de la cooperación internacional en materia de información, y podrían ser de interés para otros países donde esto ha resultado difícil de lograr.

150. El INEGI está buscando la cooperación con sus vecinos de América del Norte, por ejemplo, en el uso de imágenes satelitales para el análisis agrícola. Esto podría redituarse en mejor información a bajo costo.

151. El INEGI ha organizado 18 eventos internacionales en los últimos tres años, incluyendo la organización de una reunión de expertos sobre SDMX en octubre de 2016. En noviembre de 2017 fue sede de la IX Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL.

152. El INEGI ofrece asistencia técnica a los países vecinos en colaboración con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Esto representó el 21% de las misiones internacionales totales en 2016. También financió y estableció, junto con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia en 2010 en la Ciudad de México. Uno de los resultados del Centro fue la aprobación por parte de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas de la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos. Adicionalmente, se está trabajando para establecer un Centro Global de Excelencia en Estadísticas de Género en México.

153. El compromiso del INEGI de ayudar a sus vecinos y a la comunidad mundial a mejorar las estadísticas oficiales es encomiable, y el equipo revisor no sugiere que esto se reduzca. Sin embargo, el INEGI debe revisar regularmente sus actividades para asegurar que continúen ofreciendo beneficios proporcionales a la inversión realizada. Se alienta a otros miembros del CSSP, especialmente aquellos que hablan los mismos idiomas que los países de América Latina, a intensificar sus actividades de fortalecimiento de la capacidad institucional estadística en la región y a consultar al INEGI cuando planifiquen o contemplen estas actividades, dado su amplio conocimiento y experiencia en este ámbito.

Recomendación 12: Innovación

Fomentar la búsqueda de métodos innovadores y fuentes de datos novedosas y alternativas como insumos para la producción de estadísticas oficiales, y en particular, alentar a las agencias estadísticas a explorar activamente las posibilidades de incorporar nuevas fuentes de datos (incluyendo bases de datos propiedad del sector privado) o combinar fuentes existentes y nuevas como insumo para la producción de información estadística. Al mismo tiempo,

⁸ Nota de la traducción: La iniciativa para el intercambio de datos y metadatos estadísticos (Statistical Data and Metadata eXchange, SDMX) fue lanzada en 2001 por siete organizaciones que trabajan con datos estadísticos a nivel internacional: el Banco de Pagos Internacionales (BIS), el Banco Central Europeo (BCE), Eurostat, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), la División de Estadística de Naciones Unidas (UNSD) y el Banco Mundial.

estas oportunidades se ponderan en relación con las limitaciones de las tecnologías de la información modernas y la necesidad de mantener la calidad de las estadísticas oficiales.

154. El artículo 36 de la LSNIEG faculta al INEGI para realizar estudios, investigaciones y capacitación para el desarrollo del SNIEG, y específicamente para la investigación sobre "*nuevas metodologías para la producción y difusión de Información*".

155. Las actividades estadísticas regulares del INEGI consideran enfoques innovadores para mejorar la información disponible en un gran número de áreas, algunas de las cuales ya se han mencionado. Por ejemplo, se han vinculado datos fiscales con otros registros administrativos a través de identificadores únicos para mejorar la medición de la producción, mientras que las compañías de telefonía móvil han proporcionan datos que pueden ayudar a mejorar las estadísticas de precios. Asimismo, se utilizan tabletas electrónicas para mejorar la captación de datos censales y las encuestas sobre victimización se comparan con los registros de crímenes. Por otra parte, la velocidad y el detalle de los flujos de información permiten una visualización mucho más rápida de los problemas -información a nivel de manzana sobre los daños del terremoto del 19 de septiembre de 2017, que se había recopilado sólo 24 horas después del evento fue mostrada al equipo revisor.

156. Además, el INEGI cuenta con un **área de investigación** desde 2009. Actualmente, esta área consta de cinco investigadores permanentes y dos temporales, más asistentes. Su programa de investigación 2017, aprobado por la Junta de Gobierno y en línea con el Programa Estratégico 2016-2040, incluye proyectos para:

i. Implementar las recomendaciones de la OIT en las estadísticas de fuerza laboral del INEGI.

ii. Analizar los datos de Twitter para determinar los estados de ánimo de los usuarios como un complemento a los indicadores de bienestar, con datos actualizados automáticamente en tiempo real a nivel estatal. Este trabajo ha incluido el análisis del estado de ánimo después de los recientes terremotos, que dieron un reporte cada hora de las emociones positivas frente a las negativas después de las catástrofes.

iii. Combinar las encuestas, las cuentas nacionales y los datos de los registros fiscales para mejorar la medición de la distribución del ingreso y la desigualdad.

157. El área de investigación ha trabajado en colaboración con áreas encargadas de estadísticas en el SNIEG y coopera con las instituciones académicas. Una colaboración reciente fue con la Secretaría de Turismo para contabilizar cuántas personas están planeando vacacionar o ya están de vacaciones, y en dónde. Los tweets en las zonas turísticas se pueden utilizar para el análisis del estado de ánimo: una hipótesis preliminar es que los estados de ánimo positivos se encuentran principalmente entre los turistas, y los estados de ánimo negativos principalmente entre la población residente.

158. Por otra parte, la Secretaría de Turismo realizó por sí misma incursiones exitosas en *Big Data*, incluyendo el análisis del gasto turístico utilizando datos de tarjetas de crédito de un banco comercial. Esto arrojó información útil, pero requirió el trabajo de cinco miembros del personal durante un período prolongado. La Secretaría de Turismo tiene una buena colaboración internacional en materia de datos con países de América.

159. Otras UE del SNIEG también están explorando formas innovadoras de compilar datos. BANXICO está explorando qué nuevas fuentes de datos pueden ayudar con las estadísticas de la balanza de pagos, especialmente con respecto al comercio electrónico, a fin de mejorar la información de la cuenta de servicios. La SHCP está explorando la armonización contable en todo el gobierno y la automatización de los registros administrativos para mejorar las estadísticas de finanzas del gobierno.

160. Con respecto a los **datos geoespaciales**, el INEGI ha desarrollado cursos de capacitación y talleres sobre minería de datos e información topográfica. Ha publicado el Mapa Digital de México con información sobre topografía, geodesia, recursos naturales, población, carreteras, empresas, etc. Esto también se basa en información de las Secretarías de Energía y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. El Mapa Digital se encuentra en una plataforma de código abierto con componentes de software gratuitos para fomentar su amplio uso. El personal del INEGI ha

mejorado los detalles del mapeo hasta el nivel de manzana y está trabajando mediante “*colaboración abierta distribuida (crowdsourcing)*” para actualizar el mapeo con los cambios que las personas pueden observar a su alrededor.

161. El Atlas de Género es una aplicación web que permite la visualización geoespacial de las brechas de género.

162. Otras iniciativas incluyen la publicación tres veces al año de la revista "Realidad, datos y espacio: Revista Internacional de Estadística y Geografía"; un fondo de apoyo a la investigación; y la creación del Consejo Consultivo Académico en 2010.

163. En general, está claro que México es muy activo en innovación estadística y otras Oficinas Nacionales de Estadística podrían estar interesadas en aprender de sus experiencias -incluyendo la ventaja fundamental de explotar las oportunidades de "Big Data" en una estructura institucional que combina responsabilidades para datos estadísticos y geoespaciales. Sin embargo, cabe señalar algunas limitaciones y precauciones:

i. El uso de *datos de tarjetas de crédito, registros de Airbnb y tweets* tiene implicaciones de privacidad, muchas de las cuales pueden no haber sido previstas en el momento en que se diseñaron las leyes y regulaciones que protegen la privacidad de los datos. A medida que las posibilidades tecnológicas continúan expandiéndose, el INEGI necesita mantener bajo revisión el marco legal para el uso de microdatos individualizados, a fin de lograr un equilibrio entre la eficiencia administrativa para compilar los datos necesarios y los derechos de los ciudadanos a no poner su información privada en el dominio público contra su voluntad.

ii. El desarrollo y la *integración de nuevas fuentes de datos en las series estadísticas existentes* es un asunto delicado y que toma tiempo. Se deben invertir recursos sustanciales y experiencia para alinear los nuevos datos con los de las fuentes tradicionales. Los proyectos deben evaluarse cuidadosamente por adelantado y monitorearse continuamente durante la implementación para garantizar que rindan ganancias en la información generada acordes con los recursos invertidos.

iii. Al mismo tiempo, *la innovación es riesgosa*, ya que lleva a los investigadores a campos nuevos e inexplorados. El éxito de los proyectos no puede ser garantizado de antemano. El riesgo de fracaso debe ser aceptado, y las fallas deben ser reconocidas y documentadas para que se aprendan las lecciones que puedan mejorar las posibilidades de éxito de otras iniciativas.

iv. Las *fricciones institucionales* necesitan ser cuidadosamente manejadas. Las áreas productoras de información pueden estar comprensiblemente renuentes a dedicar recursos escasos a proyectos de innovación que pueden o no mejorar los datos o ahorrar tiempo a largo plazo. Los directivos deben gestionar cuidadosamente las interacciones entre los investigadores y el personal dedicado a la producción para cuidar que se mantengan relaciones positivas y colaborativas dentro de los proyectos de investigación.