

Implementación de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas

Compromisos de mejora derivados de la Revisión entre pares del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de México

Agosto 24, 2018

I. Antecedentes

El Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) adoptó la Recomendación sobre Buenas Prácticas Estadísticas el 23 de noviembre de 2015. Este documento es el primer instrumento jurídico de la OCDE en materia de información estadística y refleja el hecho de que la calidad de esta información es fundamental para el análisis basado en evidencia de la política pública; la transparencia, la rendición de cuentas y, en última instancia, para el funcionamiento de las democracias.

La Recomendación fue elaborada bajo los auspicios del Comité de Estadística y Política Estadística (CSSP, por sus siglas en inglés) de la OCDE, integrado generalmente por los titulares de las Oficinas Nacionales de Estadística, y fue objeto de un extenso proceso de consulta con los países miembros. El trabajo fue dirigido por la Dirección de Estadísticas de la OCDE, con la asistencia de los miembros de un grupo de trabajo compuesto por Canadá, Israel, Italia, Japón, México, Noruega y la Oficina Europea de Estadística, EUROSTAT.

La Recomendación de la OCDE contiene doce directrices específicas que cubren cuatro aspectos:

- i. Los requisitos institucionales, jurídicos y de recursos que permiten que los sistemas estadísticos funcionen.
- ii. La rigurosidad de los métodos, la solidez de los procesos de producción y difusión estadística, y la calidad de las estadísticas oficiales.
- iii. La necesidad de contar con una institución designada que actúe como coordinador del sistema estadístico nacional y el compromiso de participar en la cooperación internacional, incluida la entrega de información estadística para la elaboración de informes de la OCDE.
- iv. La preparación para el futuro y la adopción de prácticas estadísticas innovadoras.

Para cada una de las doce directrices se recopilaron un conjunto de buenas prácticas, elaboradas con base en las recomendaciones internacionales y nacionales existentes, y en la experiencia de la OCDE en las revisiones de adhesión de los países.

Se solicitó al CSSP que informara al Consejo sobre la implementación y utilidad de la Recomendación, a más tardar tres años después de su adopción. Por esta razón, se pidió a los países realizar una evaluación de su sistema estadístico con relación a la Recomendación por medio de tres posibles modalidades:

- i. Una autoevaluación por parte del país;
- ii. Una autoevaluación acompañada de evidencia de la aplicación de la Recomendación, y
- iii. Una revisión por pares del CSSP con la ayuda del Secretariado Técnico. Esta revisión sólo se realizaría por petición del país interesado.

II. Revisión de la Implementación de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas en México

En 2016, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) solicitó una revisión por pares del cumplimiento de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG). De esta manera, México se convirtió en el primer país miembro de la OCDE que solicita una revisión externa por pares. Vale la pena mencionar que esta es una práctica común entre los países miembros de la Unión Europea que son sujetos de revisiones periódicas entre pares coordinadas por EUROSTAT.

La revisión consistió en el llenado de un cuestionario estándar¹ que fue enviado a la OCDE junto con la evidencia documental del cumplimiento de la Recomendación. Posteriormente, el equipo revisor viajó a México para entrevistarse con funcionarios del INEGI y de otras Unidades del Estado integrantes del SNIEG para ahondar en cada uno de los temas evaluados y revisar la congruencia de las respuestas.

Durante la primera parte de 2017, el INEGI coordinó la preparación de las respuestas al cuestionario estándar, así como el acopio de la evidencia documental. El cuestionario fue respondido por tres instituciones integrantes del SNIEG:

- a. El INEGI, como coordinador del SNIEG y principal productor de información estadística;
- b. El Banco de México, como autoridad estadística en la producción de información económica y financiera;
- c. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como autoridad estadística en la producción de información sobre finanzas públicas y deuda pública.

¹ Para obtener más información sobre la revisión de la OCDE, incluyendo el cuestionario utilizado para la revisión, se puede consultar el sitio web <http://www.oecd.org/statistics/good-practice-toolkit/>

El equipo revisor visitó las oficinas del INEGI en Aguascalientes el 19 y 20 de septiembre. El equipo estuvo integrado por el Jefe de la Oficina Estadística de Canadá; el jefe de la División de Población y Educación de la Oficina Federal Estadística de Suiza, y tres funcionarios de la Secretaría Técnica dirigidos por el Director Adjunto de la Dirección de Estadísticas y Datos de la OCDE.

Durante su visita se reunieron con la Junta de Gobierno del INEGI y con los responsables de la coordinación del SNIEG, de la producción y difusión de la información estadística y geográfica, así como con los encargados del aseguramiento de la calidad, investigación, seguridad de la información, asuntos internacionales y de la administración del INEGI. En estas reuniones, el panel de revisores externos examinó el nivel de aplicación sistemática, la visión estratégica y el grado de compromiso institucional con cada una de las recomendaciones de buenas prácticas estadísticas.

Posteriormente, los funcionarios de la OCDE se entrevistaron con autoridades del Banco de México y de la SHCP. Adicionalmente, se realizó una reunión con la Secretaría de Turismo, quien solicitó entrevistarse con el equipo revisor a raíz de la presentación de la Recomendación de la OCDE en el Consejo Consultivo Nacional del SNIEG.

El Informe de los hallazgos del equipo revisor se presentó en la 15ª Reunión del Comité de Estadística y Política Estadística (CSSP) celebrada el 21 de junio de 2018 en Ginebra, Suiza. Este informe se basa en las entrevistas realizadas y las respuestas de México al cuestionario estándar utilizado por la OCDE para evaluar el cumplimiento de la Recomendación.

El objetivo principal de la revisión fue identificar áreas de oportunidad para el fortalecimiento del SNIEG. Si bien las sugerencias de mejora del Informe se dirigen principalmente a las prácticas estadísticas, 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 pueden ser de interés para otros miembros del CSSP.

III. Hallazgos de la revisión² y compromisos de mejora

El equipo revisor considera que, en conjunto, México cumple con la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Buenas Prácticas Estadísticas. En particular, el Informe de los hallazgos señala que México cuenta con un marco jurídico e institucional para la generación y difusión de estadísticas oficiales altamente desarrollado, con contrapesos significativos

² El reporte oficial de la revisión se puede consultar en <http://www.oecd.org/statistics/good-practice-toolkit/Peer%20review%20report%20on%20the%20Implementation%20by%20Mexico%20of%20the%20Recommendation%20of%20the%20OECD%20Council%20on%20Good%20Statistical%20Practice.pdf>

para garantizar la independencia profesional de la Junta de Gobierno del INEGI y su personal, así como la integridad de sus resultados estadísticos. El 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 a través de revisiones internacionales y de la estandarización de procesos en el marco del Modelo Genérico del Proceso Estadístico (GSBPM)³. Adicionalmente, el INEGI está elaborando un esquema 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. El INEGI juega un papel preponderante en los foros estadísticos internacionales, participa ampliamente en actividades de cooperación y asistencia técnica, y está enfocado y contribuye a la innovación. No obstante, es importante que fortalezca la alineación de sus procesos para la innovación, calidad y metodología; la congruencia de su política de recursos humanos con sus objetivos estratégicos, y priorice sus intervenciones internacionales.

Por otra parte, desde la perspectiva del SNIEG, el Informe revela que corre el riesgo de convertirse en un sistema complejo con un desempeño acotado solamente hasta el mínimo legal requerido. El Sistema tiene dificultades para mantener un alto estándar de calidad y documentación fuera del propio dominio del INEGI. El desafío es asegurar que en el SNIEG exista el balance y los incentivos correctos para la buena práctica estadística, con disposiciones legales que sirvan principalmente como marco para proporcionar la dirección y protección necesarias. Otras áreas de oportunidad del SNIEG incluyen revisar los criterios para determinar la Información de Interés Nacional (IIN); cuidar la proliferación de Comités Técnicos Especializados; fortalecer el acceso a registros administrativos y su uso con fines estadísticos; difundir oportunamente las estadísticas de deuda pública consolidada; publicar con mayor anticipación los calendarios de difusión; estandarizar la documentación de metodologías y metadatos; involucrar de manera sistemática a los usuarios de la

³ El 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, 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. El GSBPM fue adaptado al contexto del SNIEG, dando lugar al Modelo del Proceso Estadístico y Geográfico cuya implantación se inició en 2018 en el INEGI.

información, y mantener actualizado el marco legal para asegurar el cuidado de microdatos ante el uso de nuevas fuentes de información, incluyendo *Big Data*.

A continuación, se presentan las 12 directrices de la Recomendación de la OCDE (en itálicas) y los hallazgos del equipo revisor para cada una de ellas, así como los compromisos de mejora que se llevarán a cabo en el corto plazo para atenderlas. Es importante mencionar que la atención total a los hallazgos del equipo revisor requiere un enfoque de mediano plazo, por lo que la continuidad y evolución de las acciones se registrarán en el próximo Programa Nacional de Estadística y Geografía y en los programas anuales del SNIEG.

Recomendación 1: Organización del Sistema Estadístico Nacional (SEN)

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.*

Hallazgos del equipo revisor

El equipo revisor consideró 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. En particular, el equipo revisor realizó las siguientes observaciones:

- Considerar revisar los criterios y procedimientos para declarar y mantener ciertos datos como Información de Interés Nacional (IIN)⁴, 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.

⁴ Se refiere a información determinada como de Interés Nacional por la Junta de Gobierno del INEGI con base en su relevancia para la política pública y otros criterios de calidad.

- El SNIEG debe protegerse contra la proliferación excesiva de sus estructuras. Un primer paso puede ser programar una revisión de los Comités Técnicos Especializados (CTEs)⁵, cuyo número ha crecido considerablemente, para examinar alternativas para su optimización y racionalización.
- 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)⁶ que incumplan con su deber de suministrar información.

Compromisos de mejora

a. Revisión conceptual de la Información de Interés Nacional (IIN)

El INEGI está llevando a cabo una revisión conceptual de la IIN y de otros elementos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG). Este trabajo consiste en la definición del significado, interrelación y dependencias entre los objetos de datos y los conceptos del SNIEG. Con este enfoque se espera representar a todos los objetos de datos del Sistema, considerando distintos grados de madurez, desde experimental, pasando por recurrente y estandarizado, hasta la capa superior de madurez y calidad, la IIN. Con lo anterior, se podrá atender la observación de la fragmentación del Sistema, al introducir un gradiente de calidad que permitirá considerar procesos de producción de información con baja madurez que eventualmente se mueva a una mayor madurez.

Adicionalmente, se analizará el proceso y los requisitos para declarar la IIN, empezando por la definición de la información que es pertinente para el desarrollo nacional, estableciendo estratégicamente las prioridades en la producción y en el desarrollo metodológico.

El resultado de esta revisión para definir los siguientes pasos estará disponible en noviembre de 2018.

b. Revisión de los resultados de los Comités Técnicos Especializados (CTEs) del SNIEG

El INEGI, como coordinador del SNIEG, tiene previsto llevar a cabo una serie de actividades de seguimiento a la operación y resultados de los CTEs en 2018.

⁵ Los Comités Técnicos Especializados son instancias colegiadas de participación y consulta, creados por acuerdo de la Junta de Gobierno con el objeto de apoyar en la integración y desarrollo de los temas de cada Subsistema

⁶ Las UE son áreas o unidades administrativas dentro de las dependencias gubernamentales con atribuciones para desarrollar actividades estadísticas o geográficas o que cuenten con registros administrativos que permitan obtener IIN.

El objetivo será aportar elementos a la Junta de Gobierno para determinar la continuidad de los CTEs, o en su caso, su fusión o cancelación. Vale la pena mencionar que las Reglas para la integración y operación de los CTE, vigentes a partir de abril del presente año, contemplan el procedimiento para la modificación o extinción de los CTEs cuando hayan cumplido con el propósito para el cual fueron creados, haya vencido el plazo para su operación o se dé alguna otra circunstancia que amerite prescindir de su funcionamiento.

c. Asesoría jurídica

La LSNIEG no tipifica como infracción administrativa que los servidores públicos de las UE omitan dar atención a los requerimientos de información que les hace el INEGI. La citada Ley tampoco confiere atribuciones al Instituto para imponerles medidas de apremio destinadas a que atiendan sus requerimientos. En consecuencia, el Instituto ha optado por formalizar instrumentos jurídicos de colaboración con las UE y con otras instituciones públicas para vincularlas a que le brinden acceso a la información que poseen; a cambio, el INEGI les apoya en la mejora de sus registros administrativos.

En ese sentido, con la intervención de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos del INEGI (área especializada para brindar asesoría jurídica en el Instituto), en noviembre de 2017 se suscribió un convenio de colaboración con el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), la institución más importante del país en materia de seguridad social. De igual forma, se tiene previsto celebrar en fecha próxima un convenio similar con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la segunda institución más importante del país en esa materia.

Por otra parte, en la pasada sesión del Consejo Consultivo Nacional (órgano a través del cual participan las UE en el SNIEG) que se llevó a cabo en mayo del presente año, se formuló un exhorto a las UE con requerimientos de información pendientes, para que dieran la respuesta respectiva. Se pretende replicar esta práctica en casos similares.

Además, en procesos de reforma a leyes relacionadas con materias de su competencia, se ha dado mayor participación al INEGI para tener acceso a la información respectiva. Es el caso de la reforma a la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad (julio de 2018), mediante la cual se estableció que el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad y el INEGI desarrollarán el Sistema Nacional de Información en Discapacidad, de manera coordinada (art. 23).

Finalmente, se analizará la pertinencia de gestionar una adecuación al marco normativo del SNIEG a fin de que, en su caso y de estimarse conveniente, las instancias legislativas

competentes doten al INEGI de los medios jurídicos idóneos para obtener respuesta a los requerimientos de información que formule a las UE, cuando sea necesario.

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;*
- iii. Estén protegidas por ley de interferencia política o de otra naturaleza, en el desarrollo, compilación y diseminación de la información estadística oficial.*

Hallazgos del equipo revisor

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. Los mecanismos de México para garantizar la independencia estadística están bien desarrollados y han probado ser exitosos, incluyendo: periodos largos y escalonados para los miembros de la Junta de Gobierno del INEGI; un Código de Buenas Prácticas para el SNIEG; un Código de Ética que debe ser firmado por el personal del INEGI; la obligación legal del personal para reportar acciones que consideren inapropiadas o ilegales. Asimismo, la apertura y naturaleza plural del conjunto de órganos consultivos y los numerosos mecanismos de retroalimentación mitigan el riesgo de que se ejerza una presión indebida en las decisiones de las autoridades estadísticas.

Por lo anterior, el Informe señala que los miembros del CSSP podrían encontrar útil estudiar el sistema mexicano para obtener ideas sobre cómo proteger mejor la independencia e integridad de la función estadística.

Recomendación 3: Recursos

Garantizar 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;*
- 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.*

Hallazgos del equipo revisor

Recursos destinados a la producción de información estadística y geográfica

El Informe señala que, en general, los recursos para actividades estadísticas han sido adecuados. No obstante, existe cierto potencial de desacuerdo en los programas conjuntos entre el INEGI y otras UE. En particular, la sólida posición del INEGI en la administración pública, su escala y experiencia, conllevan a que sea consultado con frecuencia por otras dependencias y se involucre en una serie de programas 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 al Banco de México debido a su autonomía presupuestaria y administrativa.

Asimismo, 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 programas 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 pueden proporcionar orientación sobre preguntas específicas que deben responderse para garantizar la conveniencia, y salvaguardar el rigor estadístico y la integridad en los programas de colaboración.

En síntesis, el equipo de revisión sugiere que el INEGI (i) intensifique sus esfuerzos para implementar completamente el artículo 85 de la LSNIEG, 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 para auxiliar en la decisión sobre cuándo y cómo involucrarse en programas de colaboración con otras UE.

Recursos humanos

El Informe destaca que un gran desafío para los próximos años será la renovación exitosa del conjunto de habilidades técnicas del personal del INEGI. 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 se podrían 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 se pueda ampliar la base de habilidades de la organización para enfrentar los desafíos futuros.

El equipo revisor sugiere que el INEGI desarrolle una estrategia de recursos humanos, integrada con su plan de negocios, 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. Asimismo, 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 la explotación estadística de registros administrativos. Algunas alternativas incluyen revisar las habilidades que se requerirán del nuevo personal y ofrecer opciones de trabajo flexibles al personal de mayor antigüedad.

Iniciativas de interés potencial para otros miembros del CSSP

El equipo revisor identificó dos medidas que pueden ser de interés para otros países. Primero, 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. Segundo, el INEGI organiza "Días de café" para que los mandos de nivel medio y superior en todo el país intercambien experiencias sobre los programas estadísticos y geográficos.

Compromisos de mejora

a. Seguimiento de recursos asignados a la producción de información estadística y geográfica en el SNIEG

El INEGI hará una propuesta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con respecto al procedimiento que permita implementar lo dispuesto en el artículo 85 de la LSNIEG.

b. Fortalecimiento de la identificación de necesidades de información en el SNIEG

Uno de los objetivos estratégicos del Programa de largo plazo del SNIEG (PESNIEG 2016 – 2040) es asegurar la pertinencia y oportunidad de la información, a través de identificar y priorizar las necesidades de información, así como el diseño de productos que aseguren la utilidad de los datos suministrados para la toma de decisiones. En ese contexto, en 2018 se conformó un grupo de trabajo multidisciplinario en el INEGI para fortalecer la identificación de necesidades de información estadística y geográfica. Entre los resultados que deberá entregar este grupo al finalizar el año se encuentra instrumentar un mecanismo de identificación y mapeo de necesidades de información para el desarrollo nacional. Este mecanismo permitirá priorizar la participación del INEGI en programas de colaboración con otras UE.

c. Reorganización y renovación de los recursos humanos del INEGI

En el último año, se han implementado las siguientes medidas orientadas a fortalecer la efectividad y eficiencia de los recursos humanos en el INEGI:

1. Se concretó la reorganización de las áreas administrativas, concentrándolas en la Dirección General de Administración, logrando con ello, una planificación y ejecución más eficaz, eficiente y transparente de la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales.
2. Se transformaron 2,300 plazas eventuales en permanentes, con el fin de consolidar actividades realizadas de manera continua y garantizar el desarrollo de nuevos programas estadísticos y geográficos.

3. La Junta de Gobierno del INEGI emitió las Disposiciones para la implementación del programa de retiro voluntario y reconocimiento al personal del INEGI por la conclusión de la prestación de sus servicios en forma definitiva para el ejercicio fiscal 2018. Este programa se dirige a personal con antigüedad mayor a 20 años de servicio, que en su mayoría cuenta con derechos para disfrutar de pensión. Las plazas del personal que se retire serán utilizadas para el fortalecimiento de las Unidades Administrativas con nuevos programas estadísticos y geográficos, y para atender actividades permanentes que sean prioritarias y estratégicas para el INEGI.
4. Se definieron las matrices de escolaridad y experiencia en el Catálogo Institucional de Puestos (CIP) y en el Manual para la Creación y Organización de Plazas Eventuales (MCOPE). En 2019, la actualización del CIP y del MCOPE incorporará la propuesta de aumentar los requisitos académicos para la ocupación de puestos en el INEGI.

Por otra parte, para asegurar que el personal del INEGI tenga los conocimientos y preparación necesaria para enfrentar los nuevos retos en la generación de información, se llevan a cabo las siguientes acciones:

1. Implementación de cambios estratégicos al Servicio Profesional de Carrera (SPC): Se modificaron las Normas para regular su operación y el Estatuto con el objetivo de mejorar su funcionamiento y contar con una herramienta para atraer, retener y promover el desarrollo del talento humano. La estrategia propuesta contempla actualizar y reestructurar los bancos de reactivos y revisar los perfiles de puestos para unificarlos. Asimismo, se implementó un nuevo modelo más ordenado y objetivo para las entrevistas a los aspirantes. Los temas y la bibliografía que incluirán los exámenes de conocimientos se revisarán por los expertos de cada área en el transcurso de 2018.

Adicionalmente, se incluyó en la normatividad la posibilidad de que el personal del Instituto obtenga licencias que le permitan realizar proyectos de investigación en otras instituciones nacionales o internacionales y se pretende atraer talento joven a través de destinar plazas para ser ocupadas por personas recién egresadas con los mejores promedios de su carrera.

2. Reforzamiento del Programa de Capacitación: Está alineado con la planeación estratégica; la implementación del marco de aseguramiento de la calidad; el enfoque de procesos; y el Modelo del Proceso Estadístico y Geográfico (MPEG) que se discutirá en la Recomendación 8. Además, busca desarrollar habilidades de gestión acordes con los niveles de responsabilidad técnicos y de manera homogénea en todas las Unidades Administrativas. En abril se inició el programa de capacitación para el personal técnico, incluyendo diez temas: calidad, gestión de datos, procesos,

administración de proyectos, lenguaje de programación estadística, entorno de computación e idioma inglés, entre otros.

Finalmente, se han realizado otras actividades de colaboración con universidades en temas especializados para el personal técnico, y a partir de febrero de 2018, se establecieron grupos de discusión informales entre los altos mandos y los directores de área (Grupos de Diálogo) sobre temas específicos de interés del quehacer institucional.

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.

Hallazgos del equipo revisor

El equipo revisor considera que, en general, la base legal e institucional del INEGI 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 (i) garantizar la aplicación consistente de la anonimización de datos y las normas y procedimientos para proteger la confidencialidad de los datos, (ii) especificar completamente los estándares y procedimientos para que las UE aseguren la privacidad de los informantes, y (iii) establecer esquemas de flujos de datos para facilitar las actividades de control y auditoría relacionadas con la protección de datos.

Compromisos de mejora

a. Actualización del marco regulatorio de seguridad de la información en el INEGI

El Comité del Sistema de Seguridad de la Información incluyó en su Programa Anual de Trabajo 2018 la revisión y actualización del marco regulatorio de Seguridad de la Información en el INEGI, así como el análisis de las prácticas nacionales e internacionales para proteger la confidencialidad de los datos proporcionados por los informantes, a partir del cual se integrará un Informe que será la base para que en 2019 se mejoren los controles y procedimientos que coadyuvan a la anonimización y protección de la confidencialidad de los datos proporcionados por los informantes en las UEs.

b. Desarrollo de esquemas de flujos de datos para control y auditoría en el INEGI

Como se discutirá en la Recomendación 8, se está trabajando en una propuesta de norma que permitirá la estandarización del proceso de generación de información estadística y geográfica en el INEGI. A partir de esta estandarización, se tendrán las condiciones para establecer esquemas de flujo de datos que faciliten las actividades de control y auditoría en relación con la protección de los datos proporcionados por los informantes.

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 datos 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;*
- 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.*

Hallazgos del equipo revisor

El Informe señala que la base legal para que el INEGI explote los registros administrativos de las UE con fines estadísticos es 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, incluyendo 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 los esfuerzos actuales para modificar las leyes a fin de eliminar las inconsistencias en los derechos de acceso a los datos administrativos 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.

Por otra parte, el Informe advierte que 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.

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.

Por último, el equipo revisor considera que, 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.

En cuanto a las iniciativas del SNIEG que podrían ser de interés para los miembros del CSSP, el equipo revisor resaltó el "Proceso estándar para el Aprovechamiento de Registros Administrativos" que puede ser utilizado para la revisión de procesos de aprovechamiento estadístico de registros y para capacitación.

Compromisos de mejora

a. Mayor explotación estadística de registros administrativos

En el marco del SNIEG, el INEGI promoverá una mayor y mejor explotación estadística de registros administrativos por cuatro vías:

1. Jurídica: Como ya se comentó en la Recomendación 1, se promoverá el acceso y explotación estadística de registros administrativos, a través de iniciativas de modificación de leyes existentes y nueva legislación. Adicionalmente, se continuará la estrategia de suscribir instrumentos jurídicos de concertación en los que se acuerden los mecanismos para llevar a cabo la explotación de registros administrativos.
2. Organizacional: Se reestructuraron dos áreas administrativas del INEGI para enfocarse en la explotación de datos administrativos sobre temas económicos y sociodemográficos.

3. Planeación estratégica: Una vez que las áreas dedicadas a los registros administrativos sean creadas y estén consolidadas, sus planes de trabajo se integrarán en una estrategia general para priorizar las actividades y alcanzar los objetivos específicos de la planeación estratégica a 2021. Mientras tanto, se ha concentrado la atención en promover el acceso a datos administrativos que tienen una mayor cobertura de población, por ejemplo, empleo, salud, educación, y seguridad social.
4. Tecnológico: Se implementó en el INEGI una solución de software para gestionar el intercambio de información nominal entre el INEGI y las dependencias con las que se establezca un convenio de colaboración para el intercambio de registros administrativos nominales.

b. Reporte de cifras consolidadas de deuda pública

Si bien la LSNIEG dota al INEGI de elementos legales para proveerse de información, es necesario fortalecer la estrategia para la aplicación del marco jurídico, así como generar mecanismos que permitan recopilar la información de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de manera más oportuna, con el fin de facilitar su articulación con el Sistema de Cuentas Nacionales y la Balanza de Pagos. En este sentido, el INEGI, en el marco del Grupo de Trabajo sobre información de finanzas públicas, propondrá acciones para revisar junto con la SHCP las disposiciones actuales sobre el destino del gasto federalizado y las cuentas de balance del Gobierno Federal. Lo anterior permitirá definir la periodicidad en el suministro de la información para cada nivel de Gobierno, así como los aspectos básicos para establecer un contenido homogéneo en los registros administrativos, de acuerdo con los criterios señalados en los manuales internacionales para la recolección de estadística de finanzas públicas.

Asimismo, con base en los acuerdos establecidos en el marco del Comité Ejecutivo del Subsistema Nacional de Información Económica está pendiente determinar la conveniencia de conformar el Comité Técnico Especializado de Finanzas Públicas con el propósito de fortalecer aún más las actividades de coordinación y las iniciativas para mejorar las estadísticas en esta materia.

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

Hallazgos del equipo revisor

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

Compromisos de mejora

a. Publicación del calendario de difusión de la IIN aprobado por la Junta de Gobierno del INEGI

El 19 de junio pasado se dio a conocer el Calendario de Difusión de Información Estadística, Geográfica y de Interés Nacional del INEGI correspondiente al primer semestre de 2019. Las fechas de difusión del segundo semestre de 2019 se anunciarán en diciembre de 2018. Con este cambio, a partir de este año, los usuarios conocerán las fechas de divulgación de la información con al menos 6 meses de antelación.

b. Publicación de las fechas de difusión de otras Unidades de Estado

En el caso del Banco de México, y específicamente en el de la estadística de la balanza de pagos, si bien el calendario de publicación para el siguiente año se divulga al final del año en curso, las fechas de publicación no se modifican sustancialmente entre años, lo que permite a los usuarios identificar fácilmente las fechas de difusión de la información correspondientes a periodos futuros. Por otra parte, además del calendario publicado, en la página de Internet del Banco de México, en el apartado de Información para la Prensa sobre la balanza de pagos, aparece la siguiente nota informativa: “La Balanza de pagos trimestral se publica los días 25 de los meses de mayo, agosto y noviembre a las 9:00 horas, mientras que la Balanza de pagos anual se publica el día 25 de febrero. En caso de ser día feriado bancario o fin de semana, el comunicado se publicará el día hábil bancario anterior.”

Por su parte, la SHCP ya publica el calendario anual de difusión de las estimaciones de finanzas públicas y deuda, el cual actualiza mensualmente. Así, los usuarios conocen las fechas de publicación de la información con un año de antelación.

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;*
- 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.*

Hallazgos del equipo revisor

La revisión de pares concluyó que el SNIEG cumple en términos generales con el uso de metodologías sólidas y estándares profesionales técnicos. El INEGI ha 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 es un reto que podría requerir fortalecer el rol de coordinación del INEGI para asegurar el uso sistemático de metodologías sólidas.

El Informe hace notar que la legislación estadística mexicana no obliga a las UE que producen datos que no son IIN a utilizar metodologías estadísticas sólidas. Por lo que sugiere la posibilidad de que el INEGI tenga la facultad de promover el uso de estándares y metodologías consistentes con las directrices internacionales en estadísticas oficiales que no son IIN, 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.

Adicionalmente, 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 también podría necesitar revisión.

La revisión de pares también observó 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. Por lo anterior, el equipo revisor resaltó los beneficios del desarrollo de un formato de producción y un proceso de difusión estandarizado para los metadatos en todo el SNIEG, que podrían ser parte de la implementación del Modelo del Proceso Estadístico y Geográfico⁷ (ver Recomendación 8). En términos más generales, el equipo revisor recomendó 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 para mejorar las metodologías y los procesos.

Por otra parte, el equipo revisor sugiere desarrollar una base de datos central de clasificaciones que incluya información sobre el alcance, estructura, fundamento jurídico, y fecha de implementación, entre otras características, para las clasificaciones nacionales e internacionales. El equipo revisor considera que esta base de datos contribuiría a una aplicación más coordinada de las clasificaciones estadísticas de conformidad con las normas internacionales.

Finalmente, en el Informe se menciona que la propuesta del INEGI de establecer un Comité de Metodologías para organizar y revisar las metodologías y las normas técnicas utilizadas en todo el SNIEG podría empalmarse en cierta medida con el Comité de Aseguramiento de la Calidad existente (ver la Recomendación 8).

Compromisos de mejora

a. Fortalecimiento de la aplicación de metodologías sólidas en el SNIEG

Se estableció un grupo de trabajo que deberá revisar la experiencia internacional y elaborar una propuesta para conformar un Comité de Metodologías, analizando su relación con otros comités, incluyendo el Comité de Aseguramiento de la Calidad⁸. La fecha límite para entregar los términos de referencia del Comité de Metodologías es diciembre de 2018.

⁷ El Modelo del Proceso Estadístico y Geográfico es una adaptación al contexto nacional del GSBPM, descrito anteriormente.

⁸ Esta acción también atiende las observaciones del equipo revisor en la Recomendación 8.

El Comité tendrá entre otras, las siguientes funciones:

- i. Dar apoyo a la Junta de Gobierno del INEGI en la especificación de aspectos técnicos que permitan clarificar y homologar las definiciones, requisitos y acciones para el uso de metodologías sólidas y la aplicación de cambios metodológicos, incluyendo actividades de consulta y difusión.
- ii. Dar seguimiento y evaluar los atributos de calidad de los programas estadísticos y geográficos relacionados con la veracidad, precisión, confiabilidad y comparabilidad de la información, así como con el uso de estándares y la implementación adecuada de metodologías sólidas.
- iii. Llevar a cabo validaciones técnicas de propuestas que complementen y fortalezcan el proceso actual de declaración de la IIN, así como realizar revisiones metodológicas de otros programas estadísticos y geográficos estratégicos que lo requieran.

En la medida en que en el SNIEG se puedan considerar estadísticas oficiales con distintos grados de madurez (ver los compromisos de mejora de la Recomendación 1), el alcance de las actividades del equipo metodológico podrá ampliarse más allá de la IIN.

b. Nueva iniciativa para el gobierno de la información en el SNIEG

Recientemente, el INEGI está llevando a cabo una reestructuración organizacional para modernizar las actividades dedicadas a la integración de información, a través del impulso al Gobierno de la Información. Esta iniciativa consiste en la formalización de roles y responsabilidades, a nivel del SNIEG, para la definición, producción, interoperabilidad y aprovechamiento de la información estadística y geográfica. Por su carácter estratégico, se hará énfasis inicialmente en los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El programa de Gobierno de la Información tiene el objetivo de formalizar, estandarizar y mejorar las prácticas vigentes relativas a gestión de metadatos, así como de modelado, flujos, integración e interoperabilidad, almacenamiento, aprovechamiento, seguridad y calidad de datos e información.

Como parte de esta iniciativa se planea concluir la consolidación de una base de datos centralizada de clasificadores en el segundo semestre de 2019. Dicha herramienta se desarrollará a partir de la experiencia que se tiene en la sistematización de clasificadores tales como el Sistema Nacional de Clasificación de Ocupaciones (SINCO); el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) y el Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades.

En el mediano plazo la base de datos de clasificaciones estará disponible a todas las UE del SNIEG y se considerará la necesidad de dar capacitación sobre su uso. Las clasificaciones podrán aplicarse a cualquier estadística oficial, independientemente de su clasificación como IIN.

c. Documentación estandarizada de metadatos en el SNIEG

En 2018, se logrará la cobertura total de metadatos documentados bajo el estándar de la Iniciativa de Documentación de Datos (Data Documentation Initiative, DDI) de las encuestas, censos y registros administrativos del INEGI. Asimismo, se está trabajando en fortalecer la actualización, oportunidad, completitud y utilidad de la documentación de metadatos, por medio de la elaboración y seguimiento de un plan de documentación y talleres de capacitación dirigidos a las áreas productoras.

Por otra parte, se capacitó y se brindará asistencia técnica a las UE productoras de IIN para la documentación de sus metadatos bajo el estándar DDI, en cumplimiento a la Norma Técnica para la elaboración de metadatos para programas de generación de información estadística básica y de los componentes estadísticos derivados de programas geográficos. En 2019, se definirá una estrategia para la documentación de metadatos alineada al MPEG (ver Recomendación 8) que permita una mayor cobertura de programas de información, oportunidad, accesibilidad, y utilización interna de los metadatos para la mejora de la calidad de la información.

d. Desarrollo de protocolos de mejora en el INEGI

El INEGI está desarrollando un protocolo para llevar a cabo modificaciones metodológicas que especifique los requisitos de consulta con usuarios, documentación, implementación y medición de impacto. Como parte de la implementación, se considerarán los casos y condiciones en las que se requerirán operaciones paralelas o ejercicios de control, así como la estimación de su costo. Con base en lo anterior, se podrá analizar la viabilidad financiera de probar nuevos estándares o metodologías.

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, 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).

Hallazgos del equipo revisor

El Informe señala que la participación de INEGI en todos los subsistemas de información ha ayudado a compartir buenas prácticas sobre aseguramiento de la calidad y gestión de metadatos, pero los procesos no se estandarizaron. Como resultado, la 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.

El Informe también reconoce que, 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.

El equipo revisor realizó las siguientes sugerencias al INEGI para profundizar y ampliar su trabajo para mejorar la calidad, 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.

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 responsable⁹.

Compromisos de mejora

a. Estandarización de procesos de producción a través del MPEG

Desde 2016, el INEGI inició la adopción y adaptación de modelos internacionales para la estandarización de procesos, datos y aplicaciones. En una primera etapa, se está trabajando en la estandarización de procesos en el INEGI, a través de la implementación del Modelo del Proceso Estadístico y Geográfico (MPEG). Esta estandarización de procesos permitirá implementar de manera homologada, con una mayor eficiencia y efectividad el esquema para el aseguramiento de la calidad en el INEGI, así como la documentación de metadatos. El Modelo incorpora la generación de evidencias específicas para las actividades ejecutadas en cada una de sus fases, mismas que fueron diseñadas para posibilitar la revisión de calidad en forma sistemática y transversal a todos los programas de información. En el segundo semestre de 2018 se someterá a consideración de la Junta de Gobierno del INEGI el proyecto de Norma Técnica que sustenta la aplicación de un proceso de producción de información estadística y geográfica estandarizado.

En una segunda etapa, una vez que se hayan realizado los ajustes necesarios al proceso estandarizado se propondrá su aplicación en el SNIEG. Asimismo, se contará con sistemas, lineamientos, materiales de capacitación y otros elementos necesarios para su implementación en otras UE.

⁹ Ver el compromiso de mejora para el fortalecimiento de la aplicación de metodologías sólidas en el SNIEG en la Recomendación 7.

b. Vinculación con usuarios

En el marco del MPEG, se adecuará la fase de especificación de necesidades para identificar las prioridades en la producción de información del SNIEG según su utilidad para la toma de decisiones de política pública. Una vez identificadas las prioridades, el proceso utiliza la red de Comités del Sistema para establecer un consenso conceptual en la definición de la necesidad (objetivo de la información, conceptos, población, dominios de estudio) entre los actores que están obligados a producir información en la materia y que la utilizan. De esta forma, se busca fortalecer la producción coordinada de información, así como su congruencia y utilidad para el usuario final.

De igual forma, se están tipificando las necesidades de accesibilidad de forma que una vez que se produce la información ésta pueda ser consumida por los usuarios independientemente de su capacidad técnica. Con la implementación del MPEG se planea definir las presentaciones de los productos de información desde la fase de diseño e incluirlas en la consulta pública para evaluar su accesibilidad.

Finalmente, en 2019 se expondrán al Consejo Consultivo de Usuarios de la Información las iniciativas para el aseguramiento de la calidad institucional del INEGI con el fin de obtener su retroalimentación sobre los avances alcanzados y las establecer las prioridades para los siguientes años.

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.

Hallazgos del equipo revisor

El Informe señala que los sitios web 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. El equipo revisor recomienda 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.

Asimismo, hace notar que el sitio web del SNIEG está menos desarrollado en comparación con el sitio web del INEGI.

Por otra parte, 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. El equipo revisor 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.

Compromisos de mejora

Las acciones para atender los hallazgos del equipo revisor sobre el cumplimiento de la Norma técnica para el acceso y publicación de datos abiertos y, en general, la observancia de la normatividad aprobada por la Junta de Gobierno del INEGI, se presentan en los compromisos de mejora de la Recomendación 1.

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;*
- ii. Las responsabilidades de dicha coordinación se encuentren claramente establecidas en la legislación estadística.*

Hallazgos del equipo revisor

El Informe advierte que hay problemas para traducir los instrumentos del SNIEG en una coordinación efectiva en la práctica. Específicamente, señala que la calidad de la información es desigual a nivel municipal y, en cierta medida, a nivel estatal. Además, observa que 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 Especializados y la revisión habitual de la información publicada, verifican la calidad de productos particulares.

El equipo revisor sugiere aplicar en todo el SNIEG las medidas sobre el marco de aseguramiento de la calidad del INEGI, discutidas en la Recomendación 8, 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.

Compromisos de mejora

a. Revisión de los criterios para la determinación de la IIN

El INEGI está llevando a cabo una revisión de los documentos que ha aprobado para atender los criterios establecidos en la LSNIEG para la producción y aprobación de la IIN, como son las Reglas para la determinación de la Información de Interés Nacional, así como los formatos mediante los cuales las Unidades del Estado, incluido el INEGI, realizan las propuestas para que nueva información estadística o geográfica pueda ser determinada como IIN. Adicionalmente el INEGI está llevando a cabo una revisión conceptual de la IIN y de otros elementos establecidos en la LSNIEG, mediante el proceso que ya fue descrito en el inciso a) de la Recomendación 1.

Es importante subrayar que las disposiciones normativas que emite la Junta de Gobierno del INEGI para que los integrantes del SNIEG las atiendan, se discuten primero en el seno de los CTEs y de los Comités Ejecutivos, asimismo pasan por un período de consulta pública para que todas las Unidades del Estado las conozcan y emitan su opinión al respecto.

b. Revisión de los criterios para la determinación de Indicadores Clave

Como se señala en los hallazgos del equipo revisor, los mecanismos que se establecen para proponer e incorporar nuevos Indicadores Clave, permiten una participación coordinada de los integrantes del SNIEG, a través de sus órganos colegiados, desde que una Unidad del Estado realiza la propuesta de incorporar un nuevo indicador, a través de un CTE, su paso por el Comité Ejecutivo, hasta su aprobación, o en su caso no aprobación por la Junta de Gobierno. Todo ese proceso se detalla en las Reglas para la integración, difusión y administración del Catálogo Nacional de Indicadores, disposición normativa aprobada por la Junta de Gobierno del INEGI, con el propósito de asegurar que los indicadores que se incluyan en el catálogo, son necesarios para sustentar el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas de alcance nacional; se elaboren con rigor conceptual y metodológico, en congruencia con las mejores prácticas nacionales e internacionales, y con información de calidad, entre otros aspectos que se plantean en la LSNIEG. Cabe mencionar que en 2019 se revisarán y actualizarán las citadas Reglas con el propósito de considerar aspectos como: homologación de conceptos con el Programa Estratégico del SNIEG 2016-2040, revisión del

procedimiento para reducir el tiempo para la aprobación de ajustes en Indicadores Clave que tienen cambio de año base o ajustes en sus insumos para su cálculo, revisión de los conceptos de calidad que pudieran aplicarse a los indicadores.

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;*
- 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.*

Hallazgos del equipo revisor

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, sugiere que a medida que aumenten 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.

Por otra parte, el Informe 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.

Compromisos de mejora

a. Estrategia de cooperación internacional

Se desarrolló una Estrategia de Cooperación Internacional que define las prioridades temáticas y geopolíticas para la ejecución de la cooperación internacional del INEGI, identifica a los socios estratégicos y clasifica las misiones internacionales en cuatro categorías, según su propósito: 1) participación en foros gubernamentales y reuniones de alto nivel; 2) representación en reuniones de grupos de expertos; 3) asistencia técnica; y 4) participación en actividades para el fortalecimiento de la capacidad institucional. La Estrategia también incorpora acciones de mejora de la gestión interna, que transfiere la decisión de la participación en acciones de formación de capacidades en los Directores Generales en función de la congruencia con sus programas de trabajo. En el marco de la Estrategia se están desarrollando las siguientes acciones:

- Aplicación de instrumentos de monitoreo y evaluación de la cooperación internacional que brinda el INEGI, que arrojen información sobre su impacto y permitan tomar decisiones sobre la pertinencia de participar en nuevos proyectos.
- Selección de los grupos de expertos cuya labor haya tenido mayor beneficio en el quehacer institucional y, sin incrementar su número, involucrar a más servidores públicos del INEGI, ya que la verdadera creación de capacidad se logra por medio de la integración de equipos de trabajo sólidos y no participaciones individuales.
- Para lograr el involucramiento de un mayor número de personas en las acciones de cooperación internacional se está implementando un programa de capacitación en el dominio del idioma inglés, ya que constituye una limitación para la participación del personal del INEGI en foros internacionales.

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, 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.

Hallazgos del equipo revisor

El Informe destaca 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 de explotar las oportunidades de "Big Data" en una estructura institucional que combina responsabilidades para datos estadísticos y geospaciales. Sin embargo, señala algunas limitaciones y precauciones:

- i. 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. 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 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.

Compromisos de mejora

- a. Identificación de nuevos requerimientos para salvaguardar la confidencialidad, privacidad y protección de datos**

En septiembre de 2018, el INEGI organizará un seminario internacional para revisar los retos a la seguridad, privacidad y confidencialidad de la información estadística oficial derivados del uso de Big Data. Los objetivos específicos de este seminario son:

- i. Conocer las mejores prácticas para salvaguardar la confidencialidad de la información estadística al generar información geográfica, ambiental, demográfica, social y económica en la era digital.
- ii. Conocer las reglas y prácticas que se deben adoptar, dados los métodos de la analítica de datos actual, para proteger la confidencialidad de la información y los datos personales, al generar información oficial.
- iii. Revisar las posibilidades legales y técnicas para acceder y explotar nuevas fuentes de datos en posesión de depositarios de información privados, para generar información de interés a los usuarios.

A partir de dicho seminario se identificarán líneas de acción para fortalecer el marco legal y normativo vigente en la materia.

b. Consideración de los costos asociados a los nuevos campos de investigación

Cada proyecto de investigación que se somete a consideración de la Junta de Gobierno, como parte del Programa Anual de Investigación del INEGI, incorpora una evaluación de los beneficios esperados. A partir de 2019, se incorporarán también estimaciones de los costos en las fichas que integran el Programa Anual.

c. Manejo de la incertidumbre asociada a los nuevos campos de investigación

A partir de la entrega del informe de resultados de investigación del Programa Anual de Investigación del INEGI 2018, se reportarán no solamente los éxitos, sino también cuando las exploraciones no hayan rendido los resultados esperados.