

Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

Ideas clave

- > El diseño institucional del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica no incluye contrapesos efectivos en los procesos de toma de decisiones, lo cual puede minar la autonomía de su organismo rector, el INEGI.
- > El Poder Legislativo Federal tiene presencia mínima en el Consejo Consultivo Nacional y no participa en los Comités Ejecutivos ni en los Comités Técnicos Especializados.
- > El diseño legal del Sistema no establece la participación de la academia ni de la sociedad civil organizada en los órganos de consulta, ejecutivos y técnicos (sólo establece que los comités técnicos puedan formularles invitaciones si así lo deciden).

La reforma al artículo 26 constitucional, del 7 de abril de 2006, estableció la creación de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) para la generación y recopilación de datos oficiales, los cuales se consideran de uso obligatorio para la Federación y para todas las entidades federativas.¹ La Constitución dispone que la responsabilidad de normar y coordinar

el Sistema esté a cargo de un organismo autónomo, cuya Junta de Gobierno esté integrada por cinco miembros designados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado:

Art. 26 [...] B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica [...]

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; **serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores [...]**.

Sin embargo, algunos aspectos del diseño institucional del Sistema, establecido en la ley reglamentaria,² pueden afectar tanto la autonomía de su organismo rector, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como los principios de transparencia e independencia.

Esquema 1. Diseño institucional del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y ubicación de los mandos directivos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).



* El Subsistema de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia no fue establecido en la Ley del SNIEG, fue creado por la Junta de Gobierno de INEGI (conforme a su facultad establecida en el artículo 17 de la misma).

Fuente: elaboración propia e interpretación jerárquica con base en las facultades y funciones establecidas en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

1. La gobernanza del SNIEG

Según las facultades establecidas en la Ley del SNIEG, la Junta de Gobierno del INEGI es el máximo órgano de decisión del Sistema. Entre las facultades de la Junta se encuentran aprobar los Programas Estratégicos, Nacionales y Anuales de Estadística y Geografía, así como elaborar normas técnicas y metodológicas, y regular la captación, procesamiento y publicación de la información generada por el Sistema.

No obstante, la Ley obliga a la Junta de Gobierno a “someter los proyectos” de los programas, es decir previo a su aprobación, a “la opinión” del Consejo Consultivo Nacional y de los Comités Ejecutivos (artículos 9, 15 y 30). La Ley también obliga a la Junta a recabar una “opinión favorable” por parte del Consejo antes de crear algún subsistema de información (art. 17). De hecho, el Consejo puede aprobar “por unanimidad”, sin mediación de la Junta, los temas que deban ser considerados como Información de Interés Nacional (art. 78 fracc. I; el cuadro 1 enlista los integrantes del Consejo).

Más aún, para ejercer su facultad de normar el funcionamiento del Sistema y regular la generación de información, la Junta está obligada a basarse “en los dictámenes, que en su caso, emita el Comité Ejecutivo correspondiente” (art. 77 fracc. VIII). De hecho, los únicos órganos facultados para proponer indicadores y normas técnicas y metodológicas a la Junta, para su posible aprobación, son el Consejo y los Comités Ejecutivos (art. 15 fracc. II y art. 30 fraccs. IV y VI).

En contraste, los Comités Técnicos Especializados sólo fungen como espacios de consulta, sin la facultad de proponer directamente normas técnicas y metodológicas a la Junta. Cabe señalar que la Ley no dispone la participación de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil en el Consejo Consultivo Nacional ni en los Comités Ejecutivos. La Ley sólo señala que los Comités Técnicos Especializados pueden tomar la decisión de invitar a representantes de instituciones sociales y privadas pero no hay un mandato que lo obligue (art. 31, fracc. III).

Por su parte, los funcionarios de INEGI sólo tienen la facultad de proponer normas técnicas y metodológicas cuando *las dependencias gubernamentales no las hayan propuesto oportunamente* o cuando éstas no tomen en cuenta estándares nacionales e internacionales. Pero todas las propuestas elaboradas por INEGI deben ser sometidas a consideración de los Comités Ejecutivos (art. 57). Cabe señalar que las decisiones al interior de estos comités se toman por votación simple (voto mayoritario; art. 30 último párrafo), y que los funcionarios de INEGI participan en estos comités sólo como Secretarios Técnicos (art. 29; el cuadro 2 enlista los integrantes de los Comités Ejecutivos).

Art. 57. El Instituto [INEGI] deberá elaborar y someter a consideración del Comité Ejecutivo correspondiente, las normas técnicas y las metodologías que sean necesarias para realizar las Actividades Estadísticas y Geográficas [...] cuando la Unidad que corresponda no las proponga oportunamente o estas no tomen en cuenta los estándares nacionales e internacionales o, en su caso, las mejores prácticas en la materia.

Cuadro 1. Integrantes del Consejo Consultivo Nacional³

Presidente del Consejo:

- Presidente de la Junta de Gobierno del INEGI.

Poder Ejecutivo Federal (un representante por institución):

1. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
2. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
3. Secretaría de Cultura;
4. Secretaría de la Defensa Nacional;
5. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
6. Secretaría de Desarrollo Social;
7. Secretaría de Economía;
8. Secretaría de Educación Pública;
9. Secretaría de Energía;
10. Secretaría de la Función Pública;
11. Secretaría de Gobernación;
12. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
13. Secretaría de Marina;
14. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
15. Secretaría de Relaciones Exteriores;
16. Secretaría de Salud;
17. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
18. Secretaría de Turismo.

Poder Legislativo Federal (un representante por Cámara):

1. Cámara de Diputados;
2. Cámara de Senadores.

Poder Judicial Federal (un representante):

1. Poder Judicial de la Federación.

Organismos autónomos (un representante por institución):

1. Banco de México;
2. Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Entidades federativas (un representante por grupo):

1. Grupo Sur-Sureste (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán);
2. Grupo Centro (Ciudad de México y Estado de México);
3. Grupo Centro-Norte (Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas);
4. Grupo Centro-Sur (Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala);
5. Grupo Norte (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora, Sinaloa y Tamaulipas).

Secretaría Técnica (un funcionario de INEGI):

- Dirección General de Coordinación del SNIEG.

Cuadro 2. Integrantes de los Comités Ejecutivos³**Comité Ejecutivo del Subsistema Demográfico y Social****Presidente del Comité:**

- Vicepresidente de la Junta de Gobierno de INEGI.

Poder Ejecutivo Federal (un representante por institución):

1. Secretaría de Desarrollo Social;
2. Secretaría de Educación Pública;
3. Secretaría de Gobernación;
4. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
5. Secretaría de Salud.

Secretaría Técnica y Secretaría Ejecutiva (INEGI):

- Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas;
- Dirección General de Coordinación del SNIEG.

Comité Ejecutivo del Subsistema Económico**Presidente del Comité:**

- Vicepresidente de la Junta de Gobierno de INEGI.

Poder Ejecutivo Federal (un representante por institución):

1. Secretaría de Economía;
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
3. Secretaría de Turismo;
4. Secretaría de Energía;
5. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
6. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
7. Secretaría del Trabajo y Previsión Social,

Organismos autónomos (un representante por institución):

1. Banco de México;
2. Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Secretaría Técnica y Secretaría Ejecutiva (INEGI):

- Dirección General de Estadísticas Económicas;
- Dirección General de Coordinación del SNIEG.

Comité Ejecutivo del Subsistema Geográfico y del Medio Ambiente**Presidente del Comité:**

- Vicepresidente de la Junta de Gobierno de INEGI.

Poder Ejecutivo Federal (un representante por institución):

1. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
2. Secretaría de la Defensa Nacional;
3. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
4. Secretaría de Energía;
5. Secretaría de Marina;
6. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales;
7. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría Técnica y Secretaría Ejecutiva (INEGI):

- Dirección General de Geografía y Medio Ambiente;
- Dirección General de Coordinación del SNIEG.

Comité Ejecutivo del Subsistema de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia**Presidente del Comité:**

- Vicepresidente de la Junta de Gobierno de INEGI.

Poder Ejecutivo Federal (un representante por institución):

1. Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SEGOB);
2. Secretaría del Consejo Nacional de Población (SEGOB);
3. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB);
4. Comisión Nacional de Seguridad (SEGOB);
5. Secretaría de la Defensa Nacional;
6. Secretaría de Marina;
7. Procuraduría General de la República;
8. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
9. Secretaría de la Función Pública.

Poder Judicial Federal (un representante):

1. Poder Judicial de la Federación.

Secretaría Técnica y Secretaría Ejecutiva (INEGI):

- Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia;
- Dirección General de Coordinación del SNIEG.

El Consejo Consultivo Nacional tiene 18 representantes del Ejecutivo Federal, 2 del Congreso de la Unión (un diputado y un senador), 1 del Poder Judicial Federal, 2 de organismos autónomos y 5 representantes de las entidades federativas. Los Comités Ejecutivos tienen entre 5 y 9 representantes del Ejecutivo Federal; sólo uno de estos Comités tiene 2 representantes de organismos autónomos y otro tiene 1 representante del Poder Judicial de la Federación. Ningún Comité tiene representantes del Poder Legislativo Federal. Ni el Consejo, ni los Comités incluyen representantes de la academia y de la sociedad civil organizada.

En vista de las facultades y de la conformación del Consejo Consultivo Nacional y de los Comités Ejecutivos, pareciera que el diseño institucional dispuesto en la Ley está menos orientado a garantizar la autonomía técnica del organismo rector del Sistema, y más hacia la supervisión o control de la información por parte del Ejecutivo Federal. Esta problemática resulta más sencilla de identificar al considerar las obligaciones del INEGI en materia de Información de Interés Nacional.

2. La Información de Interés Nacional

Como parte de las actividades del Sistema se encuentra el diseño, captación, producción, organización, procesamiento, publicación, divulgación y conservación de la Información de Interés Nacional (art. 2). El INEGI tiene la responsabilidad de establecer reglas, y vigilar su cumplimiento, para la generación y publicación de información así catalogada:

Art. 58. El Instituto [INEGI] regulará, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, **la captación, procesamiento y publicación de la Información** [de Interés Nacional...]

El Instituto [INEGI] vigilará el cumplimiento de las disposiciones de carácter general a que se refiere el párrafo anterior [...]

La Información de Interés Nacional es de carácter oficial y de uso obligatorio para la Federación, los estados y los municipios (art. 6). Algunos proyectos estadísticos así clasificados son:

- > los censos nacionales;
- > el sistema de cuentas nacionales; y
- > el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El artículo 78 de la Ley del SNIEG especifica los requisitos que debe reunir la información para poder ser clasificada como de “interés nacional”. En este mismo artículo dispone que también deberá ser considerada Información de Interés Nacional “aquella que se deba generar en virtud de un compromiso establecido en algún tratado internacional” (último párrafo). Dado este mandato legal, la información y los indicadores sobre los siguientes temas deberían ser catalogados de “interés nacional” por representar compromisos establecidos en tratados internacionales, por ejemplo:

- > **Delitos violentos contra las mujeres.-** *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer;*
- > **Trata de personas.-** *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional;*
- > **Desaparición forzada y privación de la libertad.-** *Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas;*
- > **Tortura y tratos crueles.-** *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;*
- > **Ejecuciones extrajudiciales y desplazados internos.-** *Cuarta Convención de Ginebra y su Protocolo II;*
- > **Corrupción.-** *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.*

Sin embargo, a pesar de la larga tradición estadística en México y del establecimiento constitucional del SNIEG desde hace diez años, permanecen rezagos y carencias de información en estos temas. Frente al diseño institucional dispuesto en la Ley, y a la importancia y magnitud de las carencias existentes, es razonable suponer que el INEGI no ha contado con la suficiente autonomía

como para implantar reglas de generación de Información de Interés Nacional sobre estas temáticas (menos aún vigilar su cumplimiento). Motivo por el cual pareciera recomendable analizar opciones de reforma al entramado institucional del SNIEG.

Reflexión final

Entre las opciones de reforma para la mejora del Sistema valdría la pena considerar nuevas reglas de nombramiento de los vicepresidentes de INEGI, así como un Consejo estrictamente consultivo que labore en estrecha colaboración con agencias internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONU-Mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y especialmente, con la División de Estadísticas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

La separación de comités según funciones ejecutivas y técnicas pareciera ser contraproducente para la correcta generación de información, por lo que podría ser recomendable establecer un solo tipo de comités donde se priorizaran criterios técnicos y científicos. En ellos, debería incluirse la participación de representantes de la Auditoría Superior de la Federación y de algunas Comisiones del Congreso de la Unión, así como de organismos autónomos tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. También sería recomendable asegurar la participación de la academia y de la sociedad civil organizada. Incluso valdría la pena analizar si las dependencias de la Administración Pública Federal deberían participar con voz pero no con voto, a fin de garantizar tanto la autonomía del INEGI como los principios de transparencia, independencia y rendición de cuentas. En todo caso, es necesario buscar las opciones que mejor garanticen el derecho a la información, establecido en el artículo 6º constitucional, a través de la publicación proactiva de datos oficiales.

Referencias

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
3. Los integrantes del Consejo Consultivo Nacional y de los Comités Ejecutivos pueden consultarse en: <http://www.snieg.mx/>
4. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994.
5. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños de 2000.
6. Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 2006.
7. Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984.
8. Cuarta Convención de Ginebra de 1949 y su Protocolo II de 1977.
9. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003.