

SOLO PARA PARTICIPANTES

DOCUMENTO DE REFERENCIA

DDR/9

12 de julio de 2007

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Cuarta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas
de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 25 al 27 de julio de 2007

**TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA ESTADÍSTICO
Y GEOGRÁFICO MEXICANO**

Este documento fue preparado por Gilberto Calvillo Vives, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México.

562-2007

I. EL PROCESO Y SUS ANTECEDENTES

La primera oficina oficial de estadística en México fue creada en 1882, desde entonces ha dependido del poder ejecutivo y se ha ubicado en varios ministerios de acuerdo a diferentes formas de organización de la Administración Pública Federal. La última ley para la Información Estadística y Geográfica fue publicada en 1980, y dio origen al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El Instituto ha sido una entidad pública adjunta a la Secretaría de Hacienda. El Presidente del INEGI reporta directamente al Secretario de Hacienda quien, cabe señalar, ha sido respetuoso de su independencia técnica y administrativa.

Con el transcurso del tiempo, una tendencia legislativa hacia la autonomía del INEGI llegó a la escena política a finales del último siglo, los acontecimientos dieron inicio en 1996 cuando algunos legisladores mexicanos tomaron en consideración una sentida necesidad de la sociedad, desde entonces 6 iniciativas legislativas fueron sometidas en el Congreso con el fin de modificar la Constitución para hacer del INEGI una institución autónoma. Al final, todos los partidos políticos parecieron convenir en este delicado asunto.

En diciembre 2003, una nueva iniciativa fue publicada y rápidamente aprobada por el Senado, todos los partidos políticos la apoyaron. No obstante, la iniciativa tuvo algunas debilidades importantes para el fortalecimiento y operación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. La Cámara de Diputados, con el apoyo técnico del INEGI, modificó la iniciativa original del Senado, la cual fue aprobada dos años después, no fue un esfuerzo fácil. Tomando en cuenta que en México, las reformas constitucionales tienen que ser aprobadas por las 2/3 partes de cada Cámara y más del 50% de los congresos locales, el proceso continuó después de la aprobación de la Cámara. Afortunadamente, esta última parte fue completada en tan solo 4 meses, finalmente la Reforma Constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2006.

Debido a que la reforma constitucional necesita una ley reglamentaria para llegar a ser efectiva, el Senado sometió, el 30 de marzo de 2006 una propuesta de ley, misma que se encuentra en discusión y análisis legislativo.

II. LAS FUERZAS QUE GUIARON EL PROCESO

Partiendo de la discusión antes mencionada, es claro que la autonomía del INEGI tiene que ser entendida dentro de un contexto de evolución política y de cambio. En este marco, cabe decir que el principal motor para la obtención de la autonomía en el instituto a cargo de las estadísticas oficiales, fue una cuestión política.

Durante el Siglo XX, un régimen presidencial muy poderoso dirigió a México por varias décadas, su fuerza y control se sentía en todos los segmentos de la sociedad. En este contexto, hacia el fin de siglo, la percepción de una parte importante de la sociedad mexicana era que el gobierno manipulaba las elecciones y la información estadística clave a su conveniencia. En general, se puede decir que la credibilidad del gobierno era baja. En un mundo mejor comunicado e interdependiente y en un país con una mayor perspectiva democrática, llegó a ser necesario encontrar una solución a la crisis de credibilidad.

Estas ideas de cambio y democracia fueron transformadas en propuestas para quitar al Gobierno Federal algunas funciones estratégicas, con el objetivo de ser ejecutadas por agencias autónomas, tal fue el caso de las siguientes instituciones:

- Banco de México
- Instituto Federal Electoral (IFE)
- Comisión de Derechos Humanos
- Instituto Federal para el Acceso a la Información
- Auditoría Superior de la Federación; y finalmente el
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

Es importante señalar, que algunas de estas propuestas se generaron al interior de la Administración Pública Federal.

Además de la principal fuerza política que guió este proceso, había la necesidad de mejorar la coordinación del Sistema Estadístico Nacional y superar sus diversas deficiencias, como las restricciones para el uso íntegro de los registros administrativos. Así, el INEGI tomó ventaja del momento político para promover un Sistema Estadístico Nacional más completo y sólido.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Las diversas iniciativas de reforma constitucional para dar autonomía al INEGI, propusieron modificaciones a diversos artículos. Sin embargo, hubo casi un consenso general según el cual el artículo 26, que trata sobre el proceso de planificación nacional debía incluir la parte principal de la reforma. Se decidió también modificar el artículo 73 que se refiere a la división de funciones entre los diferentes componentes de la Federación para permitir al Congreso Federal legislar en asuntos relacionados a la estadística oficial de importancia nacional.

Los dos artículos de la Constitución fueron reformados, como sigue:

Artículo 73: Permite al Congreso Federal legislar sobre la Información Estadística y Geográfica de importancia nacional.

Artículo 26:

- A. El Estado organizará un sistema de planificación demográfica para el desarrollo nacional.
- B. El Estado tendrá un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Sus datos serán oficiales para la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio bajo los términos establecidos por la ley.

La responsabilidad para normar y coordinar el Sistema pertenece a una Institución con autonomía técnica y administrativa, con personalidad y patrimonio legales propios, con la autoridad necesaria para normar la captura, procesamiento y difusión de la información de importancia nacional.

La Institución tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de ellos actuará como Presidente tanto para la Junta de Gobierno como para la Institución. Ellos serán designados por el

Presidente de la República con la aprobación del Senado, o durante sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso.

La ley establecerá las normas de la organización y operación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia, la ley además determinará los requisitos para ser miembro de la Junta de Gobierno, su duración y la secuencia de su mandato.

IV. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA Y SU AGENCIA COORDINADORA

Si la autonomía del INEGI fue gestionada políticamente, el concepto de Sistema Nacional fue diseñado, negociado, protegido y logrado por el INEGI.

Después de un análisis cuidadoso en 2001 y 2002, se decidió que el Sistema mexicano no podía ser centralizado, a pesar de que algunos especialistas internacionales tuvieran una opinión diferente. La principal razón para adoptar una estructura descentralizada para el Sistema es que la legislación mexicana autoriza a las Secretarías a ofrecer sistemas de información sobre diferentes temas. Por ejemplo, la Secretaría de Salud es responsable de construir un Sistema Nacional de Información de Salud basado principalmente en estadísticas del sector, y en concordancia con la Ley de Equilibrio Ecológico, el Ministro del Medio Ambiente y Recursos Naturales está encargado del Sistema Nacional de Información correspondiente. Por lo anterior, se entiende que, la única posibilidad para tener un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica integrado fue acentuar la coordinación entre los múltiples productores de información.

De esta manera, el INEGI puso el énfasis de la reforma constitucional en el concepto de Sistema Nacional de Información y trató de ubicarlo en un marco conceptual más sólido. En la ley de 1980, el Sistema Estadístico fue concebido como una amplia base de datos, ahora esta concebido sobre la base de un concepto sistémico, como el conjunto de unidades organizado en 3 subsistemas, coordinados por el INEGI y articulados por la Red Nacional de Información para producir y difundir información de importancia nacional.

La reforma constitucional también abarca el fortalecimiento del papel del INEGI como coordinador del Sistema Estadístico Nacional, siendo que su poder coordinador fue extendido desde el ámbito Federal a los Estados y Municipios.

Aparte de la reforma constitucional, el INEGI ha alcanzado su papel coordinador como está estipulado desde 2001 en la ley actual. Ahora, 54 comités técnicos en los niveles regional y sectorial están trabajando en el desarrollo y la implementación de proyectos conjuntos, estableciendo estándares, compartiendo presupuestos, etcétera.

Como se mencionó con anterioridad, la nueva ley, que está en discusión legislativa, considera 3 subsistemas:

- Estadísticas económicas y financieras
- Estadísticas sociales y demográficas, e
- Información geográfica y de medio ambiente

Cada uno de estos subsistemas será manejado por un comité ejecutivo en donde los indicadores y las metodologías serán discutidos y sometidos a la Junta para su aprobación y publicación. El procedimiento para la adopción de estándares es concebido sobre la base de un enfoque que parte desde abajo hacia arriba, que tiene que tomar en consideración los estándares y lineamientos o las mejores prácticas nacionales e internacionales. Los principales productores de Información harán revisiones periódicas de sus metodologías por expertos internacionales.

En México hemos recorrido un largo camino para tener un nuevo marco legal para la información estadística y geográfica, de acuerdo a la evolución de nuestros tiempos. Hemos tratado de cumplir con las nuevas perspectivas de nuestra sociedad y con los requerimientos de un mundo más comunicado y vinculado. No ha sido un proceso fácil pero nos acercamos a sus últimas etapas.

No obstante, el desafío principal está frente a nosotros. Éste se refiere al buen funcionamiento del Sistema de Información Nacional a través del desempeño del INEGI y como coordinador de acuerdo a la próxima ley regla.