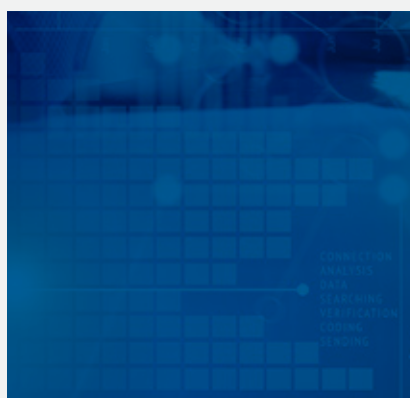


Análisis del Marco Regulatorio para el Acceso a Datos con Información de Interés Público en México

Recomendaciones finales



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey



Análisis del Marco Regulatorio para el Acceso a Datos con Información de Interés Público en México

Recomendaciones finales

Grupo Técnico de Expertos

Dr. Adolfo De Unánue Tiscareño, Tec de Monterrey
M.Sc. Liliana Millán Núñez, Tec de Monterrey
Mtra. Patricia Villa Berger, Chicago-Kent College of Law
Dra. Joyce Sadka, ITAM
Mtra. Jimena Moreno González, CIDE
Mtra. María de los Angeles Estrada, Tec de Monterrey
Mtro. José Alejandro Ruiz Sánchez, INEGI

Coordinador

Dr. José Pablo Abreu Sacramento

Asistentes de investigación

Karla Prudencio Ruiz; Carlos Andres Chaim Serrano; Mariana Gabriela Cendejas Jáuregui; Patricia Imelda Díaz Díaz; Elena Villalobos Nolasco y Galia Hernández Arellano.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. PRINCIPALES HALLAZGOS	6
2.1 Hallazgos de políticas públicas comparadas	6
2.2 Hallazgos normativos	7
3. RECOMENDACIONES	8
3.1 Fortalecimiento del INEGI para el acceso y aprovechamiento de datos	8
a. Atribuciones y estructura:	8
• Recomendación 1. Acceso a datos de fuentes no tradicionales (desagregados, crudos, con metadata y con identificadores)	8
• Recomendación 2. Crear oficinas de información estadística dentro de las Unidades del Estado para garantizar un igual acceso a la información y evitar duplicidad de solicitudes a entes privados	11
• Recomendación 3. Establecer un Comité de Ética encargado de orientar y asesorar sobre el acceso y uso de datos	11
• Recomendación 4. Introducir la figura de oficial de datos personales en el INEGI, como promotor de la protección de estos datos e integrante del Comité de Ética	12
• Recomendación 5. Acceso a información y datos protegidos por secretos regulados	13
• Recomendación 6. Potenciar la formación y profesionalización de personal idóneo en el INEGI	15
b. Procedimentales:	16
• Recomendación 7. Establecer procesos para la justificación, solicitud y acceso a datos	16
• Recomendación 8. Formalizar los convenios marco como instrumentos idóneos para el acceso frecuente y regular a datos	16
• Recomendación 9. Generar incentivos para la entrega de datos	17
• Recomendación 10. Aumentar las sanciones ante la negativa de colaboración	18
• Recomendación 11. Flexibilizar la revisión de planes y programas	19
c. Acciones estratégicas:	20
• Recomendación 12. Realizar litigio estratégico	20
• Recomendación 13. Elaborar una estrategia de relaciones públicas que posicione mejor al INEGI ante las Unidades de Estado, el sector privado e instituciones académicas	20
3.2 Una nueva visión: Redefinición de los fines del INEGI y de una Estrategia Nacional de Estadística	22
• Recomendación 14. Relanzamiento de una Estrategia Nacional de Estadística	22
• Recomendación 15. Transformación del INEGI en un Data Hub	22
4. A MANERA DE CONCLUSIÓN	26
5. REFERENCIAS	27

1. Introducción

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es, por mandato constitucional¹, el organismo facultado para normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), cuyos datos son considerados oficiales y es quien regula la captación, procesamiento y publicación de la información generada a través del SNIEG.

Para el cumplimiento de este encargo, históricamente, el INEGI ha empleado mecanismos de recolección de información generados, administrados y supervisados por el propio instituto. Tal es el caso de las encuestas y censos levantados en hogares y establecimientos, a quienes se les solicitan datos estadísticos y geográficos.

A través de los avances tecnológicos que el mundo ha tenido en el último cuarto de siglo, ahora se produce una cantidad de datos digitales que nos permiten generar información relevante relacionada con comportamientos y tendencias de las personas. Las Oficinas de Estadística Nacional de diversos países desarrollados y en vías de desarrollo, han generado procesos que les permiten acceder a datos generados por estas fuentes de datos digitales consideradas no tradicionales²; con el objetivo de poder generar más y mejores estadísticos que permitan dar información más completa a los tomadores de decisiones de estrategias de política pública.

Este cambio de paradigma ha posibilitado un cambio relevante en el uso de los estadísticos generados a través de estas Oficinas de Estadística Nacional, pues no son utilizados únicamente para justificar la toma de decisiones, sino para ahora convertirse en

el origen de la información y conocimiento creados para tomar más y mejores decisiones.

Actualmente, pese a la diversidad de mecanismos para la generación, recolección, procesamiento, validación y aprovechamiento de datos para la elaboración de estadística, el INEGI enfrenta retos no menores para mejorar la calidad de la información, su oportunidad, su frecuencia y cobertura.

Por un lado, el acceso por parte del INEGI a los datos producidos dentro de las diversas áreas y entidades de la administración pública en los distintos órdenes de gobierno puede ralentizarse, e inclusive bloquearse, derivado de la poca claridad en los procedimientos de entrega y a la resistencia a colaborar.

Por otro lado, el Instituto no tiene acceso regular y constante a la información en manos de personas morales de derecho privado (tales como instituciones, tiendas de autoservicio, tiendas departamentales, hospitales privados, instituciones privadas de educación, instituciones financieras), datos que probablemente reflejan de manera más fiel el comportamiento real de individuos, de la sociedad, de la economía y del medio ambiente. Adicionalmente, este acceso suele ser a información agregada que los particulares elaboran para el INEGI en el marco de convenios de colaboración, y no a datos desagregados para análisis directo del instituto.

Bajo este contexto, el INEGI en cumplimiento de sus facultades, busca acceder de manera regular y constante a datos de fuentes no tradicionales que complementen las ya utilizadas, para aprovechar la nueva realidad digital y producir mejores indicadores y estadística oficial de interés público y de utilidad nacional.

¹ Artículo 26, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Estas fuentes de datos no tradicionales son capturadas de forma transaccional, es decir cada renglón u unidad de observación se refiere a un evento (e.g. interacción con la organización que genera los datos) que le ocurre a una entidad (e.g. una persona, organización). Los datos transaccionales, son guardados en bases de datos de las organizaciones y como se puede deducir de su descripción, están desagregados (e.g. no se le aplicó una operación que agregue varias transacciones o renglones en un renglón. Un ejemplo típico de esta operación es el promedio). Al no aplicarse ninguna operación a los datos transaccionales se entiende que los datos están crudos o sin procesar.

En este nuevo ecosistema de disponibilidad de datos, el uso de datos transaccionales³ se convierte en una pieza clave y necesaria para poder generar información de calidad y de relevancia para el apoyo a la toma de decisiones.

Es de interés tener datos en registros transaccionales desagregados con identificadores de las diferentes fuentes de datos que ocupa el INEGI -tradicionales o no-, debido a que a través de ellos la estimación de un estadístico se hace de manera más robusta al incluir mayor contexto e información. Asimismo, es de interés poder unir diferentes fuentes de datos -tradicionales o no- para enriquecer los estadísticos e inclusive poder generar nuevos estadísticos relevantes para la toma de decisiones del país.

Es por ello que el INEGI convocó a este grupo técnico con el encargo de analizar y evaluar el marco regulatorio vigente en México para el acceso a datos desagregados (con su metadata e identificadores) en posesión de terceros en aras de cumplir con su mandato de interés público y, en su caso, recomendar las modificaciones al marco legal y regulatorio que permitan explotar con fines estadísticos bases de datos en posesión de entidades privadas y públicas, para la generación de información que ayude a la toma de decisiones basada en evidencia y la elaboración de política pública.

Particularmente, se nos solicitó:

- Analizar el marco regulatorio vigente en México para el acceso a datos de interés público;
- Revisar las experiencias de otros países y las discusiones internacionales;
- Identificar y evaluar la pertinencia de hacer modificaciones al marco legal y regulatorio para que la autoridad estadística pueda explotar datos en posesión de entidades privadas y públicas, sus-

ceptibles a ser de interés y utilidad pública, y

- Realizar recomendaciones, si así lo considerara el Grupo Técnico, que incluyeran propuestas de modificaciones específicas a leyes y reglamentos, así como al marco regulatorio en general que permitan el acceso a datos en posesión de teneedores privados y públicos, para la generación de información pública.

El presente documento tiene como finalidad presentar las recomendaciones que este grupo técnico ha construido a partir del análisis solicitado y de los hallazgos identificados.

El objetivo de las recomendaciones aquí consideradas es, a partir de un análisis del interés público, fortalecer las facultades y capacidades del INEGI para acceder a datos y generar información estadística de mayor utilidad para toda la sociedad, garantizando la seguridad de los datos a los que se acceda y, con ello, los derechos de las personas vinculadas a dicha información.

En este sentido, el grupo técnico considera que todas las recomendaciones son de urgente implementación, además de que son interdependientes, por lo que deben ser consideradas en su conjunto, sin que lo anterior obste para considerar que algunas pueden ser implementadas en periodos más cortos, mientras que otras requieren de procesos más prolongados para su adecuada incorporación.

Asimismo, es importante hacer notar que, por las limitaciones de tiempo, las recomendaciones que aquí se presentan deben de ser retomadas en una segunda etapa, para un análisis más detallado de cada una de ellas a partir de los procesos actuales, de sus implicaciones en capacidades humanas y tecnológicas, así como del impacto presupuestal que representan.

³ Los datos transaccionales corresponden al conjunto de datos desagregados con identificadores que nos permiten identificar las características que acompañan un evento en particular y con las cuáles podemos conocer el contexto en el que sucedió dicha transacción. Estas transacciones no necesariamente incluyen datos personales como nombres, o direcciones con identificación personal; sin embargo, sí incluyen identificadores que nos permiten distinguir entre filas de una misma base de datos que pertenecen al mismo individuo o entidad de observación.

2. Principales hallazgos

En este apartado, se señalan los principales hallazgos obtenidos de la revisión y análisis de políticas públicas y de legislación de otros países que, por los avances que presentan en la materia, se consideraron relevantes, así como del andamiaje normativo nacional e internacional aplicable en México.

2.1 Hallazgos de políticas públicas comparadas.

Este grupo técnico hizo una revisión de la actividad que realizan las Oficinas de Estadística en el Reino Unido, la Unión Europea, China y Singapur, por considerarlas como referentes internacionales en la materia, de la cual destaca que:

- a. En todos los casos revisados existe una estrategia de datos nacional, o bien una estrategia de inteligencia artificial, a través de la cual han definido un camino claro a seguir para tomar decisiones basadas en datos obtenidos de fuentes digitales, cuya frecuencia de adquisición puede llegar a ser hasta en tiempo real.
- b. Tres de los cuatro casos revisados tienen una única oficina de estadística nacional, pero en todos los casos estas oficinas centralizadas o descentralizadas, están dotadas con suficiente empoderamiento y confianza de la gente para llevar a cabo la adquisición, transformación y generación de estadísticos necesarios para mejorar la toma de decisiones.
- c. En todos los casos se menciona que la adquisición de datos se realiza por ser de interés público o interés nacional o para el bien común.
- d. En todos los casos se incluyen salvaguardas para proteger datos sensibles y personales, con la definición explícita de las derogaciones específicas o excepciones a los derechos de los titulares de los datos personales cuando estos datos se usan para fines estadísticos.
- e. En todos los casos se tiene contemplado un apartado de educación y capacitación, para cubrir las necesidades en conocimiento y habilidades que se requieren para llevar a cabo los objetivos establecidos en sus respectivas estrategias de datos.
- f. En el caso del Reino Unido y Unión Europea se incluyen principios y políticas claramente definidas para el uso correcto de los datos para generación de estadísticas e investigaciones.
- g. En el caso del Reino Unido y de la Unión Europea se contemplan Comités de Ética y oficiales de protección de datos, que permiten validar tanto el interés público de la información, como el uso correcto y ético de los datos.
- h. En el caso particular de China se identifica la definición de sanciones y castigos severos para aquellas personas y empresas que violen la ley de datos, o bien, que no compartan los datos con las instancias que los solicitan.
- i. En el caso particular de China se establece la necesidad de almacenar los datos de importancia nacional en China, y esta categoría incluye todos los datos sobre ciudadanos chinos y sus transacciones.
- j. En el caso particular de China se establece que todos los cambios hacia mejoras digitales deben tomar en cuenta las necesidades de personas mayores y personas con discapacidades, para asegurar que estas personas no se queden fuera de los servicios disponibles.

- k. En el caso de Singapur incluso se establece una política de “Data sharing by default” entre diferentes organizaciones, lo cual agiliza la compartición de datos y, por ende, el análisis de información.
- l. En el caso de Singapur se establece una línea de desarrollo de toma de decisiones a través de ciencia de datos e inteligencia artificial con objetivos claros a cubrir en 2030, que definirán la solución de infraestructura y organización requerida.
- d. Si bien el INEGI cuenta con normatividad para determinar la información que debe considerarse de interés nacional, esta categoría desincentiva, por su propia regulación, el acceso a datos de una forma dinámica, como lo requieren los nuevos tiempos y el interés público.
- e. El derecho internacional, aplicable en México, permite la obtención de información y datos, incluyendo de personas morales de derecho privado, para la elaboración de estadística oficial, siempre que implementen las salvaguardas apropiadas para procesar dichos datos sin menoscabo de otros derechos —como la protección de datos personales, la privacidad y la confidencialidad de la información, entre otros.

2.2 Hallazgos normativos

El grupo técnico revisó el marco constitucional, convencional, legal y reglamentario del INEGI, la actividad estadística, el interés público y los derechos humanos, concluyendo que:

- a. La normativa nacional otorga al INEGI facultades amplias para acceder a los datos de los informantes del sistema, que incluyen a las entidades públicas y privadas, así como personas físicas y morales, con las limitantes establecidas por la propia Constitución, la legislación secundaria y la jurisprudencia, contando inclusive con facultades sancionatorias. Sin embargo, el INEGI tiene problemas prácticos para ejercer sus facultades de manera eficaz, lo que ocasiona que no se obtenga la información, aún y cuando existe un interés público para ello.
- b. Los procedimientos para acceder a la información no son claros. La Ley del Sistema no establece las reglas, los tiempos de entrega ni los medios de acceso.
- c. Los procedimientos para contestar los requerimientos del INEGI y transferir la información pueden ser costosos y representan una carga regulatoria importante para los Informantes del Sistema.
- f. Más aún, algunos compromisos y tratados internacionales, así como su interpretación, obligan a crear estadística oportuna sobre el cumplimiento de los derechos humanos y de las metas del desarrollo sostenible, lo cual hace necesario contar con datos relevantes para tal efecto, incluyendo información creada y procesada por personas morales de derecho privado.
- g. En el derecho comparado, existen diferentes ejemplos de países que han reformado su normatividad estadística para permitir el acceso a diferentes fuentes de información, incluyendo información en posesión de personas morales de derecho privado. Dentro de estos ejemplos, se identifica una tendencia a requerir datos de fuentes no tradicionales, inclusive con la posibilidad de pedir datos crudos, desagregados y hasta sin anonimizar, siempre bajo estrictos estándares de confidencialidad y de no divulgación de la información a terceros con sanciones claramente establecidas.

3. Recomendaciones

En el presente apartado, compartimos las recomendaciones que este grupo técnico considera indispensables para que el INEGI acceda, en aras del interés público, de manera oportuna, constante y regular a datos que provengan de fuentes no tradicionales para fines estadísticos y con ello, mejorar la información usada en la toma de decisiones y en la elaboración de política pública.

Como indicamos en el primer apartado, todas las recomendaciones aquí señaladas son de urgente implementación y son interdependientes, por lo que deben ser consideradas en su conjunto. Ellas garantizarán, no sólo un mayor acceso a datos con fines estadísticos y, por tanto, la generación de más información de utilidad pública para la toma de decisiones; sino también un uso responsable de dichos datos, salvaguardando los derechos de las personas.

Asimismo, será importante que, en una siguiente etapa, cada una de ellas sea analizada con mayor detalle, para revisar los procesos actuales, los ajustes requeridos, las necesidades tecnológicas y de recursos (humanos y financieros), así como su impacto normativo.

Adicionalmente, el grupo técnico es consciente del complejo momento que atraviesan los órganos autónomos constitucionales, por lo que también considera importante valorar los procesos políticos que se requieran recorrer para la adecuada implementación de cada recomendación.

3.1 Fortalecimiento del INEGI para el acceso y aprovechamiento de datos

a. Atribuciones y estructura:

- **Recomendación 1. Acceso a datos de fuentes no tradicionales (desagregados, crudos, con metadata y con identificadores).**

Este tipo de datos se definen como aquellos provenientes de fuentes de datos que no corresponden a las utilizadas tradicionalmente (censos, encuestas y registros administrativos) en los procesos de producción de estadísticas⁴. Desde la creación de la Agenda 2020 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible se hizo más evidente la necesidad de abrir el debate sobre la utilización de datos de fuentes no tradicionales, con el fin de medir variables que no se consideraban por la estadística oficial. De acuerdo con el documento Un Mundo que Cuenta (CEPAL, 2014), la integración de estos datos puede producir información de alta calidad que sea más detallada, oportuna y relevante para promover y monitorear el Desarrollo Sostenible.

Actualmente, el INEGI se encuentra en la siguiente situación respecto al acceso a fuentes no tradicionales de datos:

- Accede irregularmente a pocos datos e información agregada recabados por informantes públicos y privados, en el marco de convenios de colaboración cuyo cumplimiento queda a la voluntad de la contraparte. Aunque la normatividad vigente permite este acceso, en la

⁴ Para mayor detalle, revisar a Gerstenfeld. P. (2018). Seminario de Alto Nivel sobre Integración de fuentes de datos no tradicionales en los Sistemas Estadísticos Nacionales. Chile. ECLAC/CEPAL. Obtenido de: <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion-integracion-fuentes-datos-no-tradicionales-en-los-sen-pascual-gerstenfeld-cepal.pdf>. Al referirnos a estas fuentes, se debe entender siempre que también se busca el acceso a datos desagregados y crudos (raw data), así como a su metadata (incluyendo definición, linaje, versionado y contexto, entre otros) e identificadores.

práctica se complica por la renuencia de los informantes a compartir datos, lo cual puede obedecer a diferentes factores, tales como: desconocimiento del mandato del INEGI y sus salvaguardas para manejar la información de manera segura y confidencial; la falta de claridad sobre la amplitud de la solicitud; la falta de procedimientos claros para el acceso; la falta de mandato expreso o la existencia de otras obligaciones sobre información en otras leyes que regulan a entidades públicas y privadas para compartir información con el INEGI; las obligaciones que los informantes tienen en materia de protección de datos personales y las sanciones graves relacionadas a ellas; la falta de incentivos hacia el sector privado para compartir datos, entre otros.

- El acceso a datos de registros administrativos en posesión de informantes públicos no siempre es fluido y es, en su mayor parte, a través del llenado de formatos en los que se reportan diversas cifras o datos agregados.
- El INEGI usualmente no tiene acceso a los datos crudos, desagregados, con identificadores y metadata, tanto de informantes públicos como privados. Garantizar este acceso es indispensable para mejorar la calidad de la estadística pública con miras a elaborar mejor política pública e incrementar la competitividad de México en el mundo.

Por tanto, este grupo técnico recomienda incluir en la LSNIIEG⁵ un lenguaje claro sobre la facultad del INEGI para solicitar datos de fuentes no tradiciona-

les, como plataformas digitales, en posesión tanto de personas físicas como de personas morales privadas y públicas, así como recibir estos datos desagregados, crudos, con identificador y metadata. Esta recomendación se debe leer de la mano de la Recomendación 5 de este documento, de manera que se armonice el orden jurídico mexicano para cumplir con este objetivo.

Es importante recordar que el INEGI, como todas las autoridades en el país, tiene la obligación constitucional y convencional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos⁶ y, en específico, como sujeto obligado conforme a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPSSO), debe cumplir cabalmente con sus obligaciones en materia de protección datos personales y su tratamiento, además de su normatividad interna en este tema y otros relacionados (como seguridad de la información).

Los informantes del sistema no necesariamente tienen claridad de esto, lo que puede provocar que se sientan inseguros a la hora de transferir los datos, entre otros motivos, por las obligaciones legales que ellos tienen respecto a la protección de datos y las sanciones graves que se desprenden de ellas. Por lo que, el INEGI deberá generar la correcta comunicación de su marco normativo para la protección de datos personales y otra información, así como actualizarlo periódicamente, además de fundar y motivar de manera clara las solicitudes que realice a través de convenios marco o peticiones urgentes, con el objetivo de generar seguridad jurídica y confianza entre los informantes.

⁵ Esta recomendación podría tener impacto en los siguientes artículos 6, 22, 25, 28, 28 Quintus y 59 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIIEG), así como en los artículos 14, 18, 19, 24, 26, 27 y 29 del Reglamento Interior del INEGI.

⁶ Artículo 1, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, y debido a la excepción que la propia LGPDPPSO establece para el INEGI, en el sentido de que no le resulta aplicable ni la solicitud de consentimiento al titular de los datos personales ni el aviso de privacidad, este grupo técnico considera importante que el INEGI garantice el cumplimiento de los principios de licitud, finalidad, lealtad, proporcionalidad y responsabilidad en el tratamiento de datos personales a los que acceda⁷ para elaborar estadística.

Lo anterior, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 32 de la Ley General, relativo a la obligación del INEGI de evaluar los riesgos, amenazas o vulnerabilidades a las que pueden estar expuestos los datos personales que solicite de los informantes, así como adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad y protección de la información, así como para prevenir y enfrentar los riesgos, a través de la actualización periódica de su normatividad⁸, infraestructura y capacidades existentes.

Para garantizar lo anterior, deben de contemplarse las Recomendaciones 3 y 4 de este documento, pues será a través del Comité de Ética que se jus-

tifique la prevalencia del interés público que revisite el acceso a dichos datos, frente a los derechos humanos relacionados con la privacidad y protección de datos, mientras que será el oficial de datos personales quien fomente y vele por su protección.

El propósito de estas acciones es que el INEGI genere confianza en tratamiento de datos y paulatinamente tenga un acceso regular y constante a datos desagregados, crudos y con metadata, de fuentes tradicionales y no tradicionales, de Unidades del Estado e informantes privados.

Si el INEGI cuenta con datos que tengan estas características la información proveniente de diferentes fuentes e informantes se podrá vincular e integrar dentro del mismo sistema o sistemas de almacenamiento y, a partir de estos datos, el INEGI generará más y mejor información estadística, enriqueciendo a su vez el catálogo nacional de indicadores y la información de interés nacional.

La compartición de este tipo de datos comenzará inevitablemente a apuntalar al INEGI a convertirse en el data hub nacional (ver recomendación 15).

⁷ Principios contemplados en el artículo 16 de la LGPDPPSO y que implican:

- *Licitud.* De acuerdo con estos principios, es necesario tratar siempre los datos personales de conformidad con las atribuciones o facultades conferidas por la normatividad, incluido el derecho internacional.
- *Finalidad.* Es necesario que el INEGI trate los datos personales únicamente para la finalidad o finalidades que su propia normatividad le establece.
- *Lealtad.* De acuerdo con este principio, es necesario que el INEGI no haga uso de medios engañosos o fraudulentos para la obtención de la información, ni los datos.
- *Proporcionalidad.* Este principio obliga al INEGI a tratar sólo aquellos datos personales que resulten necesarios, adecuados y relevantes en relación con las finalidades para las cuales se obtuvieron.
- *Responsabilidad.* Que el INEGI cumpla éste y los anteriores principios, así como a que demuestre fehacientemente las medidas necesarias que para su aplicación está tomando.

⁸ El INEGI deberá actualizar y alinear, al menos, la siguiente normatividad interna para poder cumplir con esta recomendación cumpliendo con sus obligaciones constitucionales y legales: Política para la Seguridad de la Información Estadística y Geográfica; Políticas para la Continuidad de las Operaciones; Políticas para la Seguridad Informática; Políticas de Seguridad en los Sistemas de Datos Personales; Lineamientos para presentar información sobre la administración de riesgos; Manual de estándares para el desarrollo de sistemas informáticos; Manual del Plan de Continuidad Tecnológica; Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Administración de Riesgos.

- **Recomendación 2. Crear oficinas de información estadística dentro de las Unidades del Estado para garantizar un igual acceso a la información y evitar duplicidad de solicitudes a entes privados.**

Distintas Unidades del Estado requieren, acceden y utilizan datos provenientes de particulares (por ejemplo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o el Servicio de Administración Tributaria). No obstante, a pesar de que la legislación faculta al INEGI para solicitar datos a entes públicos y privados, en la práctica se enfrenta a negativas para acceder a estos datos, como se ha detallado en la Recomendación 1.

Es importante notar que una de las principales quejas de los informantes privados es la multiplicidad de solicitudes de información por parte de las Unidades del Estado y, además, del INEGI.

Por ello, consideramos pertinente que, cuando un particular esté obligado a proveer información a cualquier Unidad del Estado, también provea la misma información al INEGI, es decir, el mismo conjunto de datos en el mismo momento.

Asimismo, para lograr esta igualdad en el acceso de datos y para que el flujo de la información proveniente de las Unidades del Estado sea ágil y ordenado, este grupo técnico considera que podría ser de utilidad el uso de la ya existente estructura del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) para crear oficinas de información estadística en cada Unidad del Estado.

En este mismo sentido, recomendamos la creación de oficinas del INEGI dentro de las Unidades del Estado, enfocadas en temas estratégicos, por ejemplo, educación, trabajo, infraestructura, etc.⁹. Estas oficinas tendrán la tarea de recabar los datos de un sector particular para su posterior envío al INEGI.

También se deberá hacer uso de la facultad de autorregulación del INEGI para la estructura, organización y el otorgamiento de las facultades de estas oficinas.

Hay que considerar que las oficinas de información a las que hacemos referencia deberán estar tanto en las Unidades del Estado de nivel federal como local (gobiernos estatales y municipales).

Con ello, esperamos que el INEGI tenga un igual acceso a los datos que las Unidades del Estado adquieren y almacenan. El acceso a este tipo de datos otorgará las bases para que el INEGI pueda convertirse en el data hub nacional (ver recomendación 15).

- **Recomendación 3. Establecer un Comité de Ética encargado de orientar y asesorar sobre el acceso y uso de datos.**

Consideramos que se requiere fortalecer la legitimidad del INEGI respecto a los datos que solicita, el cuidado que tendrá al manejarlos y la utilidad e interés público de la estadística que generará con ellos.

Si bien el INEGI ya cuenta con un Comité Ético, los temas que abarca el comité versan sobre los principios que rigen al servicio público contenido en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que pueden tener relación, pero no están precisamente enfocados al tratamiento de datos.

⁹ Se podrá señalar en los artículos transitorios de la reforma los plazos para la creación de las unidades de información estadística, tomando en cuenta las prioridades más altas de la información de interés público.

Este grupo técnico considera necesario que el INEGI cuente con un órgano adicional, encargado de orientarlo y asesorarlo sobre el acceso y uso de datos, de manera que en su actuar se respeten los principios fundamentales de la estadística oficial¹⁰, entre ellos, el de ponderar la necesidad de acceder a nuevos datos e información, por su valor estadístico e interés público, sopesando la protección de aquellos datos personales a los cuales tenga acceso el INEGI. Este análisis deberá integrarse a la fundamentación y motivación de las solicitudes que se realicen a los informantes.

El comité debe conformarse tanto por servidores públicos del INEGI, como por académicos expertos, integrantes de la comunidad técnica y de la sociedad civil, a través de nombramientos honoríficos¹¹.

También se deberán generar mecanismos que faciliten y promuevan el acceso de investigadores e investigadoras a la información obtenida de fuentes no tradicionales en manos del INEGI. Los objetos materia de investigación deberán estar siempre alineados al bien común y sus resultados deberán brindar información relevante para el país, esto disminuye la posibilidad de que surjan estudios que favorezcan sólo a ciertas empresas. Este aspecto de la recomendación se relaciona a su vez con las recomendaciones 6, 8 y 13.

Con ello, consideramos que habrá mayor rigor en la valoración que se haga respecto al interés público de acceder a ciertos datos y solidez argumentativa en las solicitudes que el INEGI realice, así como transparencia hacia los informantes requeridos para la entrega de datos, lo que fortalecerá la legalidad de sus actuaciones, su legitimidad institucional y abonará a la colaboración frecuente y regular.

- **Recomendación 4. Introducir la figura de oficial de datos personales en el INEGI, como promotor de la protección de estos datos e integrante del Comité de Ética.**

Buena parte de los organismos estadísticos nacionales que se revisaron para este estudio cuentan con un oficial de protección de datos personales, dado el tipo de información que tratan y el volumen de la misma.

La LGDPPSO contempla dos instancias en la materia:

1. Comité de Transparencia como autoridad máxima en protección de datos personales y con facultades para coordinar, supervisar y realizar las acciones necesarias para garantizar el derecho a la protección de los datos personales.
2. Unidad de Transparencia con facultades orientadas a la gestión de procesos ARCO y comunicación con titulares de los datos personales.

Ambas instancias fueron originalmente creadas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que sus facultades no son exclusivas sobre la protección de datos personales.

Los sujetos obligados pueden nombrar un oficial de datos personales, aunque no están obligados a hacerlo, si en el ejercicio de sus funciones sustantivas llevan a cabo tratamientos de datos personales relevantes o intensivos. Conforme a LGDPPSO, el oficial de protección de datos personales debe realizar las funciones del artículo 85 y estar adscrito a la Unidad de Transparencia¹².

¹⁰ La Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina enlista 8 principios. Ver: Ley Genérica sobre Estadísticas para América Latina. CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45253-ley-generica-estadisticas-america-latina>

¹¹ Esta recomendación podría contemplarse en artículos 7 de la LSNIEG y desarrollarse en la normativa reglamentaria para definir perfiles idóneos para ser elegibles, por el conocimiento y experiencia en la materia.

¹² Esta recomendación podría tener impacto en el artículo 77 de la LSNIEG y las atribuciones del oficial deberían contemplarse en el Reglamento Interior del INEGI.

Con la propuesta de que el INEGI tenga mayor regularidad en el acceso a muchos más datos de diferentes fuentes (muchos de ellos potencialmente datos personales, en tanto serán datos que pueden hacer a una persona identificable), se considera importante sugerir que el INEGI cuente con un oficial de protección de datos personales en su estructura orgánica.

Este funcionario debería tener un mandato más amplio que el que se establece en el artículo 85 de la LGPDPSO, que deberá fomentar y velar por la protección de datos personales al interior del INEGI, así como asesorar al Comité de Transparencia. Adicionalmente, el oficial de protección de datos personales del INEGI deberá formar parte del Comité de Ética (Recomendación 3) y ayudar a articular coherentemente las acciones en materia de protección de datos que realice el INEGI.

El nombramiento de un oficial de protección de datos personales abonará a los procesos de fortalecimiento del INEGI y de generación de confianza hacia los informantes en posesión de fuentes de datos no tradicionales a las que se busca acceso, al establecer mayores garantías para el aprovechamiento de estos datos con pleno respeto a la normativa nacional e internacional.

- **Recomendación 5. Acceso a información y datos protegidos por secretos regulados.**

En diversas ocasiones, el INEGI recibe una negativa de los informantes para la transferencia de datos debido a las faltas en que éstos incurrirían por violación a diversos secretos (fiscal, industrial, comercial, financiero, fiduciario, en materia de salud, etc.).

Las faltas por divulgación de este tipo de información se consideran graves y prevén sanciones como revocación de autorizaciones, inhabilitación

del cargo que va desde 6 meses hasta 10 años, multas y recargos, entre otros. Ello ocasiona que se abstengan a transferirla.

En diferentes leyes (algunas mencionadas en la presente recomendación) se prevén distintos secretos, anteriormente señalados, para proteger determinada información que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 113, fracción II, clasifica como confidencial. Esto es relevante, pues según este artículo, la información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y solo podrán tener acceso a ella los Servidores Públicos facultados para ello. Sin embargo, aunque el INEGI tiene mandato para acceder a datos de informantes públicos y privados con base en la LSNIEG, diversas leyes especiales no prevén una facultad o excepción expresa para que el INEGI pueda acceder a esta información con fines estadísticos, por lo que para el INEGI es imposible en la práctica acceder a información protegida que podría ser relevante para cumplir con su mandato.

Estas contradicciones normativas tienen impacto directo en las Recomendaciones 1, 2, 7, 8 y 15. En otras palabras, si no se resuelven estas contradicciones normativas a la par que se reforma la LSNIEG, la viabilidad de las recomendaciones mencionadas estaría en riesgo.

Para que el INEGI pueda acceder a este tipo de información, es necesario reformar diversas disposiciones legales para otorgarle facultades en cada ley, con la limitante de que deberá ser únicamente para fines estadísticos y sin vulnerar datos personales. Un ejemplo de esto es lo previsto en el artículo 69 del Código Fiscal, en el cual de manera explícita, se faculta al INEGI para tener acceso a información de tipo confidencial.

De manera meramente enunciativa, se ha identificado la siguiente legislación que requiere adiciones:

- **Ley de Instituciones de Crédito (secreto Bancario, Bursátil o Fiduciario).** Las facultades de generar información exclusiva que tienen las Instituciones de Crédito se encuentran en los artículos 31, 117, párrafo 4, fracción IV y párrafo 10 y artículo 124, párrafos 3-6. En resumen, las Instituciones de Crédito no pueden dar noticias o información de depósitos, operaciones o servicios de sus clientes, sino únicamente al depositante o al titular. Sin embargo, el artículo 142 establece los casos en los que otras personas pueden tener acceso a la información que producen estas Instituciones. Dentro de este catálogo debería de encontrarse el INEGI.
- **Ley del Mercado de Valores.** De acuerdo con el artículo 192, las casas de bolsa en ningún caso podrán dar noticias o información de las operaciones que realicen o servicios que proporcionen, sino a los titulares, comitentes, mandantes, fideicomitentes, fideicomisarios, beneficiarios, representantes legales de los anteriores o quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la CNBV, para fines fiscales. Es necesario que el ordenamiento normativo prevea una facultad similar para que el INEGI acceda a esta información para fines estadísticos.
- **Ley Federal de Protección a la Propiedad Intelectual.** El artículo 163 de esta ley reconoce al secreto industrial y comercial como toda información de aplicación en dichas áreas que guarde la persona que ejerce su control legal con carácter confidencial y signifique la obtención o el mantenimiento de una ventaja competitiva o económica frente a terceros en la realización de actividades económicas y respecto de la cual haya adoptado los medios o sistemas suficientes para preservar su confidencialidad y el acceso restringido a la misma. Al respecto, el artículo 24 de la propia ley señala que esta información puede ser requerida por autoridad judicial. Es necesario que el ordenamiento normativo prevea una facultad similar para el INEGI para fines estadísticos.

En la ejecución de esta recomendación, el INEGI deberá mapear otras leyes, distintas a la LSNIEG, que contemplen barreras explícitas o implícitas para el acceso a datos y proponer las reformas conducentes.

Es importante subrayar que estas modificaciones no eximen al INEGI de justificar el interés público que tiene en determinados casos y para cierta información contemplada dentro de los referidos secretos, así como de valorar por qué en los casos específicos que considere, dicho interés público debe prevalecer frente a la secrecía de ley.

De esta forma, se otorgará mayor certeza jurídica a los informantes, se fortalecerá la facultad del INEGI para acceder a datos en posesión de entes públicos y privados y se armonizará el ordenamiento jurídico para la generación de estadística.

- **Recomendación 6. Potenciar la formación y profesionalización de personal idóneo en el INEGI.**

La implementación, desarrollo y mantenimiento operativo de las recomendaciones planteadas por este grupo técnico requieren de personal con nuevas capacidades y habilidades específicas. Debido a la alta demanda actual de profesionales con estas características, y por la necesidad de flexibilidad y adaptación al cambio de nuevas tecnologías, es necesario reducir el déficit que el INEGI tiene de personal especializado en temas de seguridad informática, ciencia de datos, desarrolladores de aplicaciones, arquitecturas de datos, privacidad y protección de datos personales entre otros.

La estrategia para el fortalecimiento y/o reestructuración debe cubrir los siguientes requerimientos:

- Capacitación constante y frecuente sobre tecnologías nuevas que se requieren para poder generar estadísticas con grandes cantidades de datos y/o con procesamientos de datos que requieren cruces entre diferentes fuentes de datos.
- Capacitación constante y frecuente sobre metodologías de ciencia de datos, machine learning e inteligencia artificial que le permiten al personal generar nuevos estadísticos.
- Capacitación diseñada a la medida y necesidades del INEGI, que sea eminentemente práctica y que se imparta usando las problemáticas y los datos del propio INEGI.
- Formación de profesionistas que tengan las capacidades requeridas por el INEGI para el correcto uso, procesamiento y generación de estadísticos con base en datos obtenidos desde diversas fuentes de datos, tradicionales y no tradicionales.

- Formación de especialistas que aseguran la calidad en cada proceso del manejo de datos y generación de estadísticos desde diversas fuentes de datos, tradicionales y no tradicionales.

Hoy en día el INEGI celebra convenios con algunas instituciones educativas para llevar a cabo la capacitación y especialización de su personal; sin embargo, ésta no necesariamente parte de la práctica cotidiana de las Oficinas Nacionales de Estadística, en general, o de la del Instituto en particular.

Es por esta razón que este grupo de trabajo sugiere un cambio organizacional dentro del INEGI, que contemple la creación de un área específica, en donde se lleve a cabo la formación de profesionistas y especialistas que requiere el INEGI¹³.

No sólo se trata de desarrollar nuevas competencias en las personas, es necesario fortalecer las capacidades institucionales, por lo que se requieren unidades organizativas dentro las cuales puedan acoger y aprovechar a estos nuevos perfiles, procesos y tecnologías.

El INEGI puede tomar como punto de partida el diseño del Data Science Campus del Reino Unido que fue creado con estos propósitos específicos, así como para generar interés de los ciudadanos en el quehacer de su Oficina Nacional de Estadística.

De esta manera, el INEGI tendrá una renovación ordenada de cuadros altamente especializados y, con ello, asegurará el aprovechamiento adecuado de los datos e información que reciba, innovará en las técnicas de recolección y manejo, para generar estadística de valor que permita un mejor diseño de políticas públicas y estrategias privadas orientadas al desarrollo del país y al fortalecimiento de nuestra competitividad.

¹³ Esta recomendación podría incorporarse dentro del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

b. Procedimentales:

- **Recomendación 7. Establecer procesos para la justificación, solicitud y acceso a datos.**

Al observar la normativa que regula los requerimientos de información del INEGI, específicamente la LSNIEG, existe un vacío procedimental sobre los requerimientos de información¹⁴.

Este vacío ocasiona que tanto las áreas correspondientes del INEGI como los informantes del sistema, tanto públicos como privados, desconozcan las etapas y tiempos del procedimiento, dificultando el inicio del mismo y, en su caso, las sanciones aplicables por incumplimiento.

Por ello, consideramos indispensable definir procedimientos específicos que prevean los mecanismos de entrega, transferencia, tiempos y las consecuencias legales de no proporcionar la información prevista en la ley. Esto debe de incluir normas procedimentales específicas que tomen en cuenta, entre otras cosas:

- Inicio del procedimiento (principio de instrucción de oficio por el requerimiento de información a través del Convenio Marco).
- Tramitación del procedimiento de requerimiento de información (incluyendo tiempos de entrega)
- Terminación del procedimiento
- Posibles sanciones.

De manera puntual, consideramos que deben incorporarse dos tipos de procedimientos. Uno regular y otro abreviado para los casos en que se requiera información expedita para temas de seguridad nacional, seguridad pública, salud pública, desastres naturales, asistencia humanitaria, entre otras situaciones de carácter urgente.

El procedimiento administrativo tiene que realizarse con celeridad, por lo que es necesario que se prevea un procedimiento abreviado, que incluya un estándar alto de escrutinio en relación con la protección de datos personales y la confidencialidad de la información.

En ambos procedimientos es necesario prever la inclusión del Comité de Ética, el Comité de Transparencia y al oficial de datos que serán los encargados de velar por el derecho a la protección de datos personales y la confidencialidad de la información.

En estos procedimientos se deberá fundar y motivar el interés público para la transferencia de datos.

Al incluir estos procedimientos, se otorgará mayor certeza jurídica a los informantes y se fortalecerá la facultad del INEGI para acceder a datos almacenados y generados por entes públicos y privados.

- **Recomendación 8. Formalizar los convenios marco como instrumentos idóneos para el acceso frecuente y regular a datos.**

El INEGI no accede de una manera eficaz y constante a los datos producidos tanto por Unidades del Estado, como por privados, derivado de la poca claridad en los procedimientos de entrega.

Para remediar dicha situación, ha celebrado convenios de colaboración con algunas personas morales de derecho privado (por ejemplo, instituciones financieras) para que éstos compartan información agregada sobre datos transaccionales con el objeto de generar estadística económica y social.

Este grupo técnico considera que debe formalizarse en la LSNIEG que la solicitud de información de fuentes no tradicionales de datos deberá prever un convenio marco.

¹⁴ Esta recomendación podría incorporarse dentro en el capítulo V, sección I de la LSNIEG.

Además, considerando que la frecuencia y regularidad de transferencia de los datos al INEGI impacta en la expansión y mejora de la información generada y publicada por el Instituto, así como de los datos disponibles para consulta de instituciones públicas y privadas, el convenio marco deberá incluir por un lado la periodicidad y características de la entrega, pero también la fundamentación y motivación utilizada por el Comité de Ética para acceder a los datos solicitados, así como cláusulas que especifiquen la confidencialidad de los datos y el estricto resguardo de los mismos, el modo, frecuencia y regularidad de transferencia de los datos estadísticos de interés público.

De esta manera, el INEGI no sólo contará con procedimientos puntuales para la solicitud de acceso a datos, las reglas de confidencialidad de la información, sino que también tendrá la flexibilidad para adecuar estas solicitudes a la naturaleza del informante y los datos, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, lo que otorgará solidez argumentativa a la petición y seguridad jurídica a los informantes y, en consecuencia, abonará a la colaboración con el Instituto.

- **Recomendación 9. Generar incentivos para la entrega de datos.**

En el análisis realizado por este grupo técnico, identificamos que el marco legal no es lo suficientemente robusto para incentivar la colaboración de particulares.

Por ello, es necesario que el INEGI establezca incentivos para inducir y facilitar la materialización de los requerimientos hacia los informantes del SNIEG, en especial, para la consecución de colaboraciones tanto con instituciones públicas como privadas para el acceso a nuevas fuentes de datos y registros administrativos.

Los incentivos pueden tomar una multiplicidad de formas, pero, en general, identificamos los siguientes grupos: a) aquellos que ayuden a las instituciones a generar mayor conocimiento sobre algún tema o sobre su negocio, b) asistencia técnica que incide directamente en alguna etapa en la producción de la información y c) aquellos que promuevan la responsabilidad social de la institución.

Un ejemplo del primer grupo es la emisión de reportes de análisis estadísticos que generen valor para el informante y para el sector, incluyendo información que no sea publicada de manera general y no es producida exclusivamente a partir de los datos de los informantes del sector, actos que podrán ser potenciados y realizados con mayor facilidad con la creación del data hub. Otro ejemplo puede ser el fomento y organización de eventos como talleres, hackatones donde se induzca la generación de conocimiento sobre el uso de las nuevas fuentes de información y que las instituciones puedan desarrollar nuevas habilidades analíticas (se relaciona con la Recomendación 13). Ejemplo de incentivos del segundo grupo es el apoyo in situ de personal del INEGI para ayudar a organizar, limpiar, procesar archivos o bases de datos, así como a generar código computacional en ambientes controlados.

Con estas modificaciones¹⁵, consideramos que el INEGI establecerá colaboraciones sostenibles al incorporar vías y herramientas accionables y de interés para instituciones públicas y privadas.

¹⁵ Los incentivos podrían incorporarse en el artículo 37 de la LSNIEG.

- **Recomendación 10. Aumentar las sanciones ante la negativa de colaboración.**

La negativa de compartir datos al INEGI tiene graves consecuencias para la generación de estadística innovadora y útil, lo que repercute en el interés público. Sin embargo, identificamos que el marco legal no es lo suficientemente robusto para disuadir a los informantes de negarse a compartir datos con el INEGI.

Por ello, es necesario que la legislación desincentive la no cooperación y permita colaboraciones fluidas, frecuentes y regulares con instituciones públicas y privadas.

Las sanciones de la LSNIEG no sólo deben mantenerse, sino que es importante aumentar su cuantía e impacto.

A este respecto, sugerimos que el monto de la sanción se imponga con base en las siguientes dos opciones, debiendo contemplar ambas en la LSNIEG:

1. Elevar el rango de las multas que está contemplado actualmente a Unidad de Medida y Actualización (UMA) y que el monto sea lo suficientemente alto para tener efectos disuasivos.
2. Contemplar actualizaciones y recargos por multas no finiquitadas, así como sanciones más fuertes para informantes reincidentes en la negativa de entrega de datos.

Cabe destacar, que la LSNIEG señala la cuantificación de las multas en salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por lo que se debería aprovechar este proceso de reforma legal para actualizar las multas a UMA.

Para la imposición de las sanciones por las infracciones a la LSNIEG, el INEGI cuenta con un procedimiento sancionatorio, consignado en un Acuerdo de la Junta de Gobierno del propio INEGI por el que se aprueban las Reglas para la determinación de faltas administrativas e imposición de sanciones, por la comisión de infracciones a la mencionada Ley. En cuanto a estas reglas, se considera necesario ajustar la referencia a la Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos, de la Dirección General de Administración, ya que de conformidad con el Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, dicha área no se encuentra prevista y podría afectar la legalidad de la imposición de multas, por lo cual se sugiere que se precise a la Coordinación General de Asuntos Jurídicos.

En las señaladas Reglas se detallan las etapas del procedimiento, así como las áreas del INEGI facultadas para intervenir en cada una de las mismas, los plazos para cada etapa, las notificaciones y la imposición de sanciones a cargo de la Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos, de la Dirección General de Administración, que tiene la facultad para determinar las sanciones dentro de los parámetros previstos en la antes referida Ley, tomando en cuenta la gravedad de la falta administrativa que motive la infracción, las condiciones de quien comete la infracción y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones.

En cuanto a la ejecución de las sanciones, se observa que transcurrido el plazo de 30 días hábiles para el pago voluntario se deberán aplicar multas y recargos por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) es la autoridad facultada para ejecutar la resolución conforme sus procedimientos y disposiciones aplicables.

Sin embargo, se considera recomendable que el INEGI proponga al SAT, la celebración de un convenio de colaboración, a través del cual se definan los mecanismos y áreas competentes para llevar a cabo dichas ejecuciones. Este convenio de colaboración tendría por objeto hacer realmente efectivo el cobro de las sanciones, pues si bien existen las Reglas citadas, no tenemos conocimiento de una sanción a personas físicas o morales por negarse a proporcionar información.

También recomendamos definir el o la funcionaria responsable del cumplimiento al intercambio de información por parte de la Unidad del Estado con el INEGI, en su caso, a través de las unidades de información estadística para que, en el caso de que los informantes públicos no proporcionen la información o no la proporcionen en tiempo, sea claro en contra de qué funcionario se deberá imponer una sanción administrativa. Consideramos dos opciones, la primera es contemplar esta falta en la Ley General de Responsabilidad Administrativa o contemplarla directamente en la LSNIEG.

La imposición efectiva de multas que sancionan prácticas de negación u omisión inhibirá conductas similares del resto de los informantes del sistema y se regularizarán las colaboraciones entre el INEGI y los informantes¹⁶.

• **Recomendación 11. Flexibilizar la revisión de planes y programas.**

Consideramos importante que la Junta de Gobierno actualice el Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para incluir de manera explícita y detallada el acceso a fuentes de datos no tradicionales.

Este Programa, por mandato legal, tiene una proyección de al menos 24 años y debe ser revisado y actualizado por la Junta de Gobierno cada seis años, al inicio del cuarto año del periodo correspondiente al Presidente de la República; por tanto, se considera que es el momento oportuno para que en la revisión y actualización que se haga del mismo.

De manera particular, es pertinente que en 2022 se refuercen las acciones referentes a:

1. Establecer alianzas estratégicas con el sector académico, privado e internacional para potenciar las fuentes de conocimiento, fuentes de información y desarrollo de talento.
2. Innovar en métodos y técnicas de análisis no convencionales para el aprovechamiento de información proveniente de distintas fuentes.

Asimismo, tomando en cuenta la rapidez de los avances tecnológicos y científicos para la generación, el almacenamiento y el análisis de datos, se recomienda reducir y flexibilizar los plazos legales la revisión de los planes y programas del INEGI, de manera que éste sea más ágil, eficiente e innovador, lo que permitirá que sea un referente entre los organismos de estadística nacional.

¹⁶ Para las adecuaciones a las sanciones deberán revisarse los artículos 106, 107, 108, 109 y 110 de la LSNIEG, así como los artículos 3, fracción III, 18, 19, 21, 23, 24, 26 y 28 de las Reglas para la determinación de faltas administrativas e imposición de sanciones, por la comisión de infracciones a la mencionada ley.

c. Acciones estratégicas:

- **Recomendación 12. Realizar litigio estratégico.**

La recomendación se basa en la negativa u omisión para entregar datos por parte de Unidades del Estado. Puntualmente, se observa que en el Código Fiscal de la Federación reconoce que la información estadística que obtenga el INEGI por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será de difusión pública. Es decir, existe una facultad para el INEGI para solicitar esa información y, en consecuencia, una obligación para Hacienda de entregarla. Es por esto, que, si la Secretaría se niega a entregar la información requerida, el INEGI tiene facultades de presentar una controversia constitucional en contra de las omisiones de la presente dependencia para que por medio de mandato del Poder Judicial, el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda tenga que cumplir con sus obligaciones y, finalmente, exista un precedente que sirva al Instituto para futuras controversias con cualquier otro órgano.

La realización de un litigio estratégico¹⁷ permitirá generar un precedente en favor del Instituto para que, en caso de que algún otro sujeto obligado incumpla con el deber de compartir información para fines estadísticos, sea posible utilizar este caso como un argumento para la exigencia del cumplimiento de sus obligaciones.

En vista de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es uno de los entes que han evitado cumplir con la ley, podría utilizarse a este órgano como

base para la estrategia del litigio. Asimismo, debido a que es un conflicto entre órganos del Estado el litigio estratégico debe llevarse a cabo por medio del proceso de controversia constitucional. Es por lo anterior, que, para asegurar su procedencia y resultado favorable, el INEGI debe procurar cumplir con los requisitos mínimos de procedencia y la adecuada argumentación del texto constitucional.

- **Recomendación 13. Elaborar una estrategia de relaciones públicas que posicione mejor al INEGI ante las Unidades de Estado, el sector privado e instituciones académicas.**

Además de cambios normativos, operativos y de infraestructura, para que el INEGI pueda ejecutar exitosamente las recomendaciones de este Grupo de Trabajo (y su propio Programa Estratégico) debe invertir en comunicar mejor su mandato, objetivos y valor para la sociedad mexicana¹⁸. Esto tendrá como efecto que el INEGI construya relaciones más sólidas y fructíferas con sus interlocutores que se traduzcan en una colaboración más fluida.

Una estrategia más agresiva de relaciones públicas del INEGI debe enfocarse, al menos, en los siguientes elementos:

- Networking nivel directivo o C-level: La Junta de Gobierno, el Presidente y las Direcciones Generales del INEGI, como parte de sus actividades anuales, deben crear una estrategia para buscar contactos de alto nivel en instancias públicas y en el sector privado para insistir en la importancia de vincularse con el INEGI. El networking en este

¹⁷ “El litigio estratégico es una herramienta que promueve la consecución de reformas estructurales con el cumplimiento y efectivo goce de derechos en la sociedad a través de la intervención del Poder Judicial.” (Böhmer y Salemm 2020).. Asimismo, éste “consiste en la estrategia de seleccionar, analizar y poner en marcha el litigio de ciertos casos que permitan lograr un efecto significativo en las políticas públicas, la legislación y la sociedad civil de un Estado o región. Es un proceso de identificación, socialización, discusión y estructuración de problemáticas sociales, a partir de lo cual es factible promover casos concretos para alcanzar soluciones integrales de modo que sea posible lograr cambios sociales sustanciales”. Coral Díaz, (Milena, Londoño Toro y Muñoz Ávila, 2010).

¹⁸ El INEGI, en la ejecución de esta recomendación, se puede apoyar en la siguiente publicación: *Strategic Communications Framework for Statistical Institutions*. (2021). United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) <https://unece.org/sites/default/files/2021-06/ECECESSTAT20211.pdf>

nivel siempre se deberá aterrizar a un nivel más operativo para que la información efectivamente fluya. Sin embargo, el fomento de estas relaciones no sólo será importante para efectos operativos, sino también para convencer a dichos interlocutores sobre la necesidad de reformar el marco normativo del INEGI conforme a las recomendaciones de este Grupo de Trabajo y trabajar en la implementación de dichas reformas.

- Alianzas estratégicas: A través de la firma de convenios, el INEGI debe buscar formalizar colaboraciones con instancias públicas, privadas y académicas. En la iniciativa privada, además de buscar contactos con nivel C (como se menciona en el punto anterior), se puede explorar acercamientos con las áreas de responsabilidad social y difundir el mensaje de que compartir datos con el INEGI es una manera en que las empresas pueden retribuir a la sociedad al contribuir a robustecer la información estadística, la elaboración de política pública y la toma de decisiones, en aras del bien común y la competitividad del país. Particularmente las alianzas con el sector académico pueden ser estratégicas para crear confianza con la iniciativa privada para que ésta comparta más datos y exista la certidumbre de que éstos se tratarán con todas las salvaguardas, confidencialidad y sin fines políticos.
- Eventos: El INEGI puede realizar eventos en los que se comunique el mandato, los objetivos y la importancia del instituto para la sociedad. Estos eventos pueden ser conferencias, ferias, foros o congresos, los cuales se pueden realizar en formato presencial o virtual. Asimismo, el INEGI debe mapear qué eventos de interés se llevan a cabo de manera ad hoc o periódica y buscar espacios en ellos para transmitir mensajes estratégicos; especialmente, se sugiere identificar eventos de la iniciativa privada que organicen cámaras de comercio, asociaciones nacionales de empresariado y similares, así como espacios en medios de comunicación (prensa, radio, televisión, podcasts, streaming, redes sociales, influencers, etc). De igual manera, el INEGI debe organizar eventos en los que convoque a la participación de especialistas externos, estudiantes y en general ciudadanos interesados en resolver retos acotados a través de los datos que le permitan difundir su misión como Oficina Nacional de Estadística, así como identificar talento para fines de reclutamiento.
- Publicaciones de difusión: El INEGI podría preparar publicaciones (preferentemente electrónicas) para difundir la importancia de la estadística oficial, crear relatorías o white papers de los eventos que organice, así como difusión general sobre su mandato e importancia para la sociedad mexicana.
- Retroalimentación con informantes: Como parte de los esfuerzos del INEGI para afianzar las relaciones con sus interlocutores (niveles C y operativo), se sugiere calendarizar reuniones de retroalimentación con informantes a lo largo del año, en las cuales se les informe para qué se usaron los datos que compartieron con el INEGI, cómo ayudan a mejorar la información que publica el INEGI, así como áreas de oportunidad y aspectos operativos a conservar o mejorar. Estas reuniones también pueden ser la oportunidad para que el INEGI transmita conocimiento a sus informantes para que éstos mejoren aspectos técnicos sobre la captura, el almacenamiento y el manejo de datos, así como que conozcan el valor social que tiene la información que poseen o generan para fines legales o comerciales.

Una estrategia de esta envergadura permitirá que las instancias públicas y privadas conozcan el mandato del INEGI y generará una relación de colaboración y confianza con el instituto. Derivado del punto anterior, las instancias públicas y privadas compartirán datos al INEGI para mejorar la estadística nacional.

3.2 Una nueva visión: Redefinición de los fines del INEGI y de una Estrategia Nacional de Estadística

- **Recomendación 14. Relanzamiento de una Estrategia Nacional de Estadística.**

Las mejores prácticas internacionales revisadas establecen una estrategia nacional de uso de datos, modernización tecnológica y de procesos para la mejora de toma de decisiones operativas, tácticas y estratégicas o estrategias nacionales de Inteligencia Artificial¹⁹.

En estos planes, se realizan consultas, lideradas por la Agencia Nacional Estadística (o semejante nombre), y al plantear la estrategia, esta se comunica de manera amplia tanto en el sector público como privado, sentando las bases de una mayor colaboración y aprovechamiento de la información de interés público.

Dado el cambio importante que recomendamos respecto al papel del INEGI, se requiere un replanteamiento general y la articulación clara de una estrategia nacional de información estadística y geográfica.

La Estrategia Nacional de Información Estadística es necesaria para la estructuración, implementación y seguimiento a corto, mediano y largo plazo en el sistema nacional de información las propuestas realizadas por este grupo de expertos.

Por otro lado, una vez diseñada, la Estrategia deberá implementarse a través de un Consejo de Implementación Interinstitucional de carácter temporal, que sesione de forma regular para la coordinación de la implementación y colaboración entre las diferentes autoridades que formen parte del sistema nacional de información. Además, deberá verificar que la legislación que regula a otras Unidades del Estado y otras normas relacionadas con la materia estén en armonía con la reforma que, en su caso, haya sido aprobada al LSNIEG²⁰.

- **Recomendación 15. Transformación del INEGI en un *Data Hub*.**

Considerando todas las recomendaciones señaladas de manera previa, el INEGI debe ser el *Data Hub* nacional, es decir, un espacio en donde convergen y se articulan los datos de diversas fuentes y formatos sobre las interacciones de los ciudadanos con las autoridades, así como datos transaccionales de informantes privados. El *data hub* será el repositorio de datos de las diversas fuentes, convirtiéndose así en la única fuente de verdad para la toma de decisiones gubernamentales.

La centralización de datos de diversas fuentes permitirá mejorar considerablemente la riqueza de la información para la elaboración de estadística pública, y por lo tanto, para fortalecer la elaboración de política pública. En otras palabras, la posibilidad de unir diferentes fuentes de datos permite generar información más robusta que permite tomar mejores decisiones.

¹⁹ El INEGI, en la ejecución de esta recomendación, se puede apoyar en la siguiente publicación: *Strategic Communications Framework for Statistical Institutions. (2021). United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).*

²⁰ Se considera que en el régimen transitorio de la reforma deberá establecerse la definición de la Estrategia, la responsabilidad del INEGI de coordinar su elaboración, y la constitución de un consejo de implementación interinstitucional para el seguimiento de los avances de la Estrategia y para garantizar la cooperación necesaria para su éxito.

Adicionalmente, el *data hub* habilitará el uso de *machine learning*/inteligencia artificial en la generación de estadísticos, cruzando información que en el estado nacional actual de gestión de datos no es posible cruzar ni comparar. En este sentido y desde un punto de vista técnico, el *data hub* tiene como función crear y mantener un *knowledge graph* de los datos de México (el cual debe ser definido y mantenido por el INEGI).

Finalmente, la consolidación del *data hub* trae beneficios a todas las organizaciones que participan en él, ya que: (1) contribuyen con datos obteniendo a cambio mejor información para la toma de decisión cuando el INEGI publica cruces con otra información a la que, de otra manera, no tendrían acceso; (2) también pueden tener acceso a microdatos, en los términos que el INEGI determine en el marco de su deber de confidencialidad; (3) participan de un ciclo virtuoso de intercambio de *know-how* con el INEGI.

La transición hacia el *data hub* para el INEGI es una consecuencia natural e inevitable de tener acceso a más datos de fuentes no tradicionales públicos y privados (recomendación 1); así, el INEGI comenzará a perfilarse como un repositorio nacional de información. En consecuencia, el INEGI tendrá que asumirse como *data hub* y prepararse desde ahora para desarrollar esas funciones adecuadamente.

El *data hub* debe estar a cargo de la adquisición e ingesta de datos, la definición de metadata (linaje, catálogos, etc.), preparación y limpieza de los datos, flujos, procesos, control de acceso y ciberseguridad, inclusive contemplando la ingesta automatizada de datos de los informantes del sistema. Algunos productos importantes de este proceso son la conexión de todas estas fuentes de datos, la generación de modelos que enriquezcan los datos, así como la creación y mantenimiento del *knowledge-graph* de información del país.

El *data hub* al ser un repositorio, implica necesidades de infraestructura física, requiere de capacidades de análisis de datos, ciencia de datos, estadística, gobernanza de datos, protección de datos, ciberseguridad, marco normativo, procedimientos.

El INEGI recabará y recibirá la información de todas las Unidades del Estado, así como datos adicionales de informantes privados. Para ello, deberá además tener las siguientes capacidades:

- Mapear las fuentes de información dentro de las Unidades del Estado y de personas morales de derecho privado, para estructurar los datos, el formato de los datos y los metadatos requeridos para el uso eficiente de la información por parte del INEGI.
- Asegurar el acceso a toda la información de las Unidades del Estado y de particulares que sea de interés estadístico en el formato y periodicidad adecuados definidos por el INEGI.
- Ser el punto de contacto obligado para toda la información que reciben las Unidades del Estado de particulares, en cumplimiento de sus funciones regulatorias o de otra índole. Es decir, facilitar la compartición de datos de manera constante al INEGI, definiendo cuál es el flujo idóneo para la ingesta de datos, de manera que sea lo más eficiente posible y no genere cargas regulatorias adicionales. Para ello, el INEGI también deberá contar con facultades más claras para requerir estos datos, determinando el formato ideal de los mismos, y a su vez, las Unidades de Estado y/o particulares deberán tener la obligación legal para compartir los datos que poseen.
- Facilitar la compartición de datos entre los diferentes participantes del sistema asegurando confianza, constancia, frecuencia y flujo entre las partes.

El INEGI deberá realizar un proyecto para la implementación del *data hub*. Es importante darle especial énfasis a los puntos recién discutidos, a la inversión en la infraestructura, tecnología y capacidades humanas que permitan potencializar esta nueva visión institucional, pero también que garanticen altos estándares de seguridad de la información. La responsabilidad de operar un sistema de tal magnitud requiere de un mantenimiento y adecuación tecnológica constante, pues una vulneración al sistema del *data hub* es un asunto de seguridad nacional.

En este proceso, se sugiere revisar a mayor profundidad la organización del *data hub* de Singapur, el cual contiene una división en cinco temas de importancia estratégica e involucra en la definición de metadatos de las divisiones a organizaciones privadas, públicas y académicas. Este estudio deberá ir más allá de investigación de escritorio y buscar contactos con las autoridades de Singapur para entender cabalmente las ventajas, desventajas, retos, necesidades y lecciones aprendidas en la implementación de un proyecto de esta envergadura (especialmente, teniendo en cuenta que la estructura del estado mexicano es diferente a la de Singapur).

La presente recomendación deberá implementarse por etapas:

- Que las entidades privadas y públicas informen al INEGI sobre los datos con los que cuentan, incluyendo los metadatos de las bases que obran en su poder.
- Que el INEGI estudie la estructura de datos y metadatos de cada informante, valore su interés público y solicite el acceso a las bases de datos correspondientes.
- Que el INEGI diseñe y desarrolle una infraestructura para el tratamiento y vinculación de la información obtenida de los informantes y que reciba en esta infraestructura los datos que requiere.
- Que el INEGI se constituya como un *data hub*, red pública de información estadística, de modo que toda la información de todos los informantes públicos y privados pueda ser entregada a través o en coordinación con el INEGI.
- El INEGI debe fortalecer sus recursos humanos para poder tratar esta información, a través de la capacitación en nuevas técnicas de análisis y visualización, así como de la contratación de nuevo talento.
- El INEGI debe contemplar la creación de un equipo de ciberseguridad defensiva con altos estándares internacionales de protección de la información y otras salvaguardas técnicas y administrativas para evitar ataques, robo de información y penetraciones al *data hub*.
- El INEGI deberá tener un plan de respuesta robusto ante crisis relacionadas con incidentes en seguridad informática para garantizar la confidencialidad de la información, la protección a la vida privada y datos personales y la información que ponga en riesgo la seguridad nacional, la seguridad pública, la salud, el interés público, entre otras.
- El INEGI deberá ser una institución de vanguardia en temas de autorregulación siguiendo las mejores prácticas internacionales en temas de resguardo de información confidencialidad, certificación, protocolos de seguridad, ciberseguridad, etc.

Con esta propuesta, el INEGI recabará y recibirá datos, en el formato adecuado para análisis estadístico, de informantes públicos y privados, de manera fluida y frecuente.

El INEGI tendrá las capacidades suficientes para que el *data hub* sea el único repositorio de datos de las diversas fuentes, siendo la única fuente de verdad para la toma de decisiones gubernamentales. Por construcción de capacidades se debe entender capacidades técnicas, humanas, de infraestructura física y tecnológica de primer nivel, de seguridad y normativas.

Además, el INEGI comenzará a incorporar machine learning/inteligencia artificial en la generación de estadísticos, así como otras técnicas de análisis de información (modelados, redes, etc.) en el estudio y exploración de los datos que recibe de informantes públicos y privados, mejorando de manera medible la toma de decisiones en todas las esferas de gobierno, así como las de los particulares.

El INEGI generará mejor información estadística para la toma de decisiones gubernamentales y la elaboración de políticas públicas, entre ellas la creación y el mantenimiento del knowledge graph, mejora la gobernanza de datos, modelos y decisiones, facilitando también la búsqueda y descubrimiento de información por parte de los diversos usuarios en el sector público y privado.

Con ello, INEGI se convertirá en referente internacional y regional (historia de éxito) sobre fortalecimiento de organismo de estadística nacional.

4. A manera de conclusión

Durante los últimos meses, este Grupo Técnico ha realizado una intensa revisión y análisis de las mejores prácticas internacionales en materia de acceso a datos y generación de estadísticas de utilidad pública para la toma de decisiones, en concordancia con la solicitud que nos realizó el INEGI.

El Grupo Técnico constató que el INEGI tiene amplias facultades legales para el acceso a datos, pero también que existen múltiples obstáculos para materializar dicho acceso.

Asimismo, en comparación con otras oficinas nacionales de estadística y planes estratégicos para el aprovechamiento de datos, el INEGI y sus planes y programas no reflejan y explotan las ventajas que las nuevas tecnologías ofrecen para la generación de estadística versátil, innovadora y, por tanto, de mayor utilidad pública para la toma de decisiones.

Quienes integramos este Grupo Técnico deseamos que nuestro país y sus instituciones puedan generar las condiciones que existen en otras regiones, para mejorar la calidad de vida y ampliar el bienestar social. De ahí que se proponga una nueva visión del INEGI como data hub y una redefinición de la Estrategia Nacional de Estadística.

El Grupo Técnico tuvo largas discusiones al respecto y subraya que nuevas facultades se acompañan con mayores responsabilidades.

Por ello, el Grupo Técnico considera que si bien es necesario garantizar un mayor acceso a datos y fortalecer las capacidades humanas y tecnológicas para su aprovechamiento, al mismo tiempo es indispensable ampliar las garantías institucionales para el adecuado resguardo de los datos a los que se acceda.

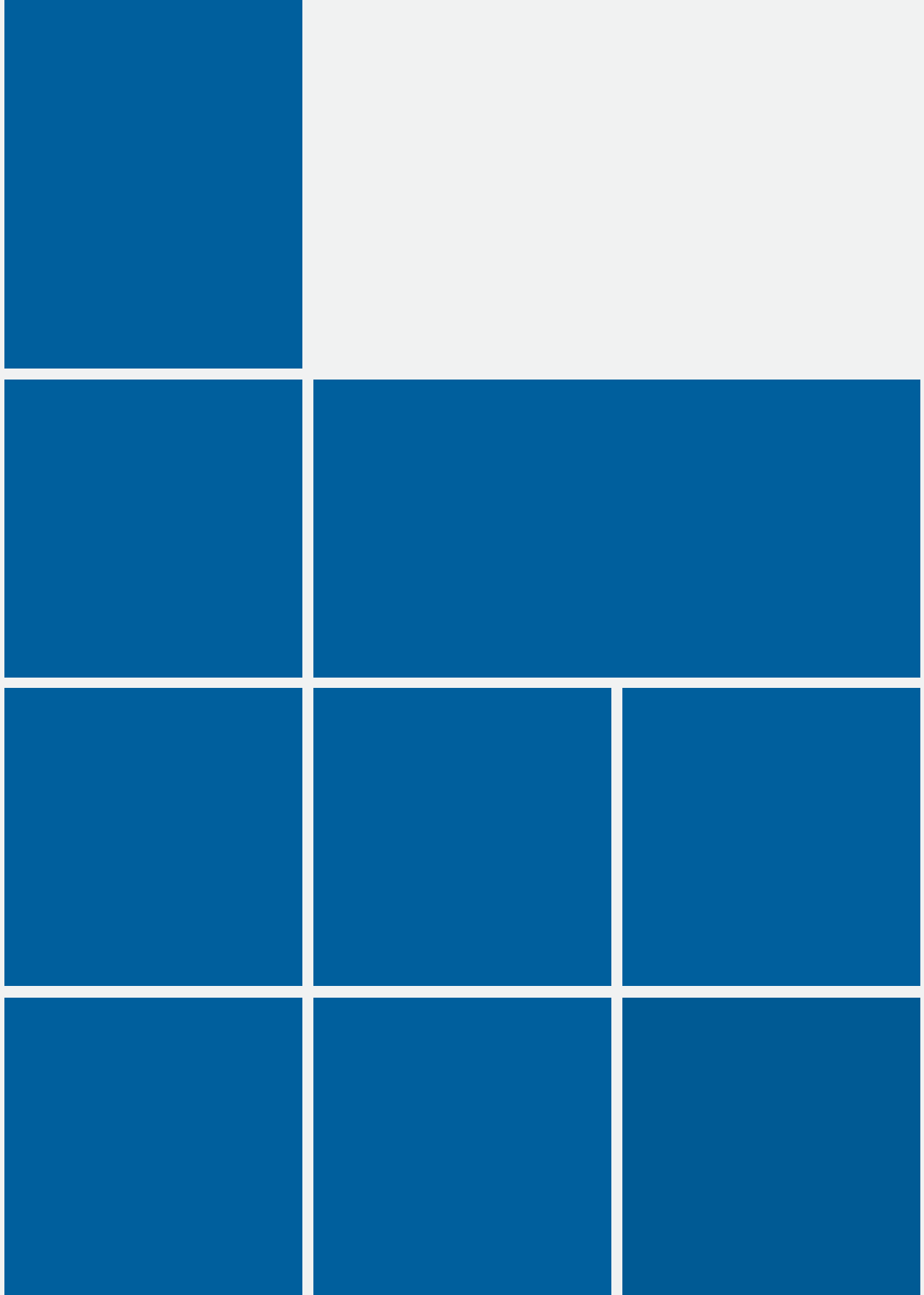
Como indicamos en el primer apartado, todas las recomendaciones aquí señaladas son de urgente implementación y son interdependientes, por lo que deben ser consideradas en su conjunto.

Asimismo, será importante que, en una siguiente etapa, cada una de ellas sea analizada con mayor detalle, para revisar los procesos actuales, los ajustes requeridos, las necesidades tecnológicas y de recursos (humanos y financieros), así como su impacto normativo.

Finalmente, el grupo técnico es consciente del complejo momento que atraviesan los órganos autónomos constitucionales, por lo que también considera importante valorar los procesos políticos que se requieran recorrer para la adecuada implementación de cada recomendación que incluimos en el presente documento.

5. Referencias

- Böhmer, M. y Salem T. (2010). *Litigio estratégico: una herramienta para que el Poder Judicial tenga voz en políticas públicas clave*, Programa de Justicia CIPPEC. Disponible en <https://www.cippecc.org/wp-content/uploads/2017/03/1966.pdf>
- CEPAL (2020). *Ley Genérica sobre Estadísticas para América Latina*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45253-ley-generica-estadisticas-america-latina>
- Gerstenfeld. P. (2018). Seminario de Alto Nivel sobre Integración de fuentes de datos no tradicionales en los Sistemas Estadísticos Nacionales. Chile. ECLAC/CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion-integracion-fuentes-datos-no-tradicionales-en-los-sen-pascual-gerstenfeld-cepal.pdf>
- Milena, A., Londoño Toro, B. y Muñoz Ávila, L.M. (2010). *El concepto de litigio estratégico en América Latina: 1990-2010*. Bogotá: Vniversitas.
- Secretaría del Grupo Asesor de Expertos Independientes (2014). *Un Mundo que Cuenta*, CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37889/1/UnMundoqueCuenta.pdf>
- UNECE. (2021). *Strategic Communications Framework for Statistical Institutions*. Disponible en: <https://unece.org/sites/default/files/2021-06/ECECESSTAT20211.pdf>



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

