

# LA RESPUESTA DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA A LA AGENDA 2030

Enrique Ordaz

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

**E**n septiembre de 2015, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó el documento *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que destaca:

Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. [1]

La Agenda 2030 es compleja, porque es ambiciosa y porque es incluyente y universal. La Agenda no convoca solamente a los gobiernos; convoca a todas las sociedades y a sus miembros: (sociedad civil, empresas, academia, comunidad científica) a velar por las cinco que se establecen en el documento *Transformar Nuestro Mundo: la población, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas*.

Para dar seguimiento a los avances y al cumplimiento de esta Agenda de Desarrollo, la Asamblea General pidió usar un conjunto de indicadores globales a ser complementado por los Estados Miembros con indicadores en los niveles regionales y nacionales. Asimismo, le dio el mandato al Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (IAEG SDG, por sus siglas en inglés),

a elaborar un marco de indicadores que sea simple, pero robusto, que aborde todos los Objetivos y metas, incluyendo los medios de implementación, preservando el balance político, la integración y la ambición. Este marco de indicadores será acordado por la Comisión de Estadística de la ONU en marzo de 2016 y posteriormente adoptado por el Consejo Económico y Social y por la Asamblea General. [1]

## LOS DESAFÍOS ESTADÍSTICOS

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) son universales, ambiciosos y buscan no dejar a nadie atrás. Dadas estas condiciones, y desde la perspectiva de la comunidad estadística internacional, incluyendo a México, los ODS y sus metas asociadas, presentan grandes desafíos.

Para las oficinas nacionales de estadística (ONE) el reto es, por un lado, producir una gran cantidad de información, idealmente, con sólidos fundamentos en las metodologías, en los instrumentos y en los procesos de producción de datos. Para ello es necesario que las oficinas de estadística oficial cuenten con un marco legal bien fundamentado sobre el cual descansa su mandato.

Igualmente, es necesario robustecer su capacidad técnica. Que la oficina de estadística pueda mostrar su profesionalismo. Una ONE no puede ser dubitativa al explicar o difundir los resultados de sus encuestas, censos o cualquier otro proyecto de información. Debe mostrar total dominio técnico de lo que hace; y transmitirlo de manera clara a la sociedad, es decir en lenguaje ciudadano. La emisión de normas y estándares estadísticos que sean aplicables a todo el sistema es una función prioritaria. Además, un elemento que hace sostenible el papel rector del Instituto es mostrar y refrendar ante la sociedad esa capacidad y profesionalismo.

Tener la capacidad de ejercer el liderazgo en términos técnicos, pero también políticos para, por ejemplo, asegurar los presupuestos que efectivamente financien los programas de trabajo.

La ONE debe mostrarse como una institución dispuesta al cambio, a ser innovadora, que no teme abordar nuevas materias de estudio y que no teme a mostrarlas públicamente. Un ejemplo en México ha sido la creación del subsistema de información sobre gobierno, justicia y seguridad pública, o las mediciones sobre el trabajo no remunerado y desde luego las mediciones del bienestar subjetivo, tanto con medios tradicionales, como las encuestas en hogares, como con nuevas herramientas como el análisis de Big Data.

Definir y acordar los mecanismos que permitan establecer alianzas estratégicas, primero dentro del gobierno, pero también con otros usuarios: la academia, el sector privado, la sociedad civil. Establecer el diálogo sobre las necesidades de información y los medios para generarla e integrarla. Por ejemplo, la asociación con la academia y los centros de investigación le puede proporcionar las herramientas para consolidar su capacidad técnica. En este rubro es importante acercarse a las experiencias de otros países y a las agencias de estadística de los organismos internacionales que tienen conocimientos que aportar.

Entre los retos en cuanto a la información, es que la producción de datos estadísticos (de diferentes fuentes como censos, encuestas y registros administrativos) debe obedecer a los principios de independencia, oportunidad, objetividad y veracidad. Esto parece sencillo, sin embargo, en la medida que los indicadores miden el desempeño de las políticas públicas, cumplir con algunos de estos principios se puede volver una tarea difícil en algunos ámbitos sectoriales, regionales o nacionales.

Otro reto es el proveer un número masivo de indicadores, que sean adecuados para apoyar el proceso de toma de decisiones, así como para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

Desde luego uno no menor, es el de proveer esos indicadores con la disagregación requerida para identificar adecuadamente los grupos de la población que sean más vulnerables y que permitan enfocar las políticas públicas.

Para lograr todo lo anterior será indispensable desarrollar y mantener la capacidad estadística, en particular invirtiendo en la capacitación del personal, pero también en recursos e innovaciones de las tecnologías de la información.

Finalmente, existe un reto que va más allá de los temas técnicos, y consiste en lograr que los países se apropien, no únicamente de la Agenda 2030, sino también del marco global de indicadores como referencia para que elaboren sus marcos nacionales y puedan dar seguimiento puntual a los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Por ello una de las tareas trascendentales más importan-

tes, es el papel que tendrán las oficinas nacionales de estadística en su papel de rectores y coordinadores de los sistemas nacionales de estadística.

En este sentido de apropiación se ha adoptado a nivel internacional un proceso abierto e incluyente, que involucre a los usuarios estratégicos de la información. Es decir, convocar a los actores principales que influyen en el diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas.

## EL GRUPO INTERINSTITUCIONAL Y DE EXPERTOS DE LA ONU (IAEG SDG)

Una consideración importante es que, al igual que en el proceso político los Estados Miembros acordaron los Objetivos y las metas, se ha determinado que el proceso de definición de los indicadores globales por el Grupo Interinstitucional, es liderado por los países, para lo cual cuentan con el apoyo técnico y de asesoría de las agencias y organizaciones internacionales. A diferencia de la situación con la Declaración del Milenio, en que el proceso fue conducido por las agencias internacionales, en esta ocasión todo el trayecto de la Agenda 2030 ha sido de abajo hacia arriba, con los Estados Miembros a la cabeza.

Así, al Grupo Interinstitucional y de Expertos Desarrollar se le ha dado la tarea de elaborar el marco y una lista de indicadores, pero además proveer el apoyo técnico para su implementación y asegurar el uso de definiciones armonizadas. Para tal fin será necesario hacer una revisión los desarrollos metodológicos a nivel internacional. También el Grupo Interinstitucional, con el apoyo de la División de Estadística de las Naciones Unidas, deberá informar sobre el avance global en los ODS.

Una vez que la Asamblea General ha adoptado los 17 objetivos y las 169 metas, se ha acordado que el número de indicadores globales debe ser limitado, incluyendo indicadores que atiendan a varias metas simultáneamente.

## EL PROCESO PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INDICADORES GLOBALES

En febrero de 2015 la División de Estadística de la ONU (UNSD) distribuyó a los países una relación de 304 indicadores con el propósito de que se evaluara con base a tres criterios: la viabilidad de calcularlos, si se consideraban adecuados y si se consideraban relevantes. Una vez que se recibieron las evaluaciones de setenta países, la UNSD presentó una nueva compilación de indicadores que

fue el insumo de trabajo de la primera Reunión del IAEG SDG los días 1 y 2 de junio de 2015.

Luego de esta reunión se hizo una nueva lista en la que los indicadores fueron clasificados en tres niveles:

1. Un primer nivel para el cual existe una metodología establecida y se dispone de amplios datos (nivel I);
2. Un segundo nivel para el cual existe una metodología establecida pero los datos no son fáciles de obtener (nivel II);
3. Un tercer nivel para el cual no se ha desarrollado todavía una metodología acordada internacionalmente (nivel III).

Esta lista ha sido objeto de consultas al interior del IAEG SDG durante los meses de julio a agosto de 2015.

De agosto a septiembre se han llevado a cabo consultas abiertas sobre las propuestas de indicadores con todos los países y con organismos regionales e internacionales, la sociedad civil, círculos académicos y el sector privado.

Esas consultas, celebradas a lo largo de más de dos meses, produjeron un número excepcional de propuestas y aportaciones que fueron reunidas y proporcionadas a los miembros del Grupo de Expertos para su examen final, antes de la segunda reunión. Basándose en las observaciones de los miembros del Grupo, la Secretaría propuso agrupar los indicadores en tres categorías, con el fin de aprovechar lo mejor posible el tiempo a disposición de la segunda reunión, que no habría permitido un examen detenido de las 225 propuestas de indicadores. [2]

El IAEG SDG acordó las siguientes fechas para las actividades conducentes a lograr la lista definitiva de los indicadores globales de los ODS:

Del 11 de agosto al 7 de septiembre	Consulta abierta
21 de septiembre	Actualización de una lista de indicadores posibles
15 de octubre	Comentarios a la lista actualizada
Del 26 al 28 de octubre	2da reunión del IAEG SDG
16 de noviembre	Últimas modificaciones
30 de noviembre	Presentar documento para la Sesión 47 de la Comisión de Estadística

## LA DESAGREGACIÓN DE LOS INDICADORES

Las desagregaciones son uno de los mayores retos estadísticos, que deberá tratarse durante la segunda reunión del IAEG SDG al final de octubre. Como ya se dijo, uno de los lemas de la Agenda 2030 es no dejar a nadie atrás. En este sentido los indicadores deben ser la herramienta que ayude a enfocar adecuadamente las políticas públicas diseñadas para atender a grupos específicos de la población, que además puedan ser plenamente identificados por su ubicación geográfica.

Se le ha pedido a la comunidad estadística que los indicadores se presenten con diferentes tipos de desagregaciones: edad, sexo, ingreso, educación, discapacidades, pobreza, situación migratoria, ubicación geográfica, entre otros. Esta es una tarea todavía pendiente y durante las próximas semanas el grupo decidirá qué respuesta ofrecer y cómo abordar el tema.

## LA RESPUESTA DE MÉXICO

La respuesta de México desde el punto de vista legal e institucional se encuentra, en primer lugar en el artículo 26 B de la Constitución Política de la república y en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, que estipulan que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, y que 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, es decir el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.

Al INEGI se le ha dado el mandato de producir e integrar información estadística y geográfica, por un lado, y también la de coordinar, en su calidad de ente rector, el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, (SNIEG).

El SNIEG tiene una organización temática, una estructura programática y una arquitectura de operación que ha permitido a México forjar una experiencia sólida en términos de coordinación, organización, integración de datos y de seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El SNIEG cuenta con cuatro subsistemas: Información Demográfica y Social, Información Económica, Información Geográfica y del Medio Ambiente e

Información de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia. El SNIEG también cuenta con tres instrumentos que permiten establecer una visión estratégica de largo plazo y también un conjunto de actividades a realizar dentro de cada año calendario, así se tiene el Programa Estratégico, con una visión de 24 años, el Programa Nacional de Información Estadística y Geográfica con un plazo de 6 años, y el Programa Anual de Estadística e Información Geográfica. Estos programas están vinculados y en su elaboración participan todas las unidades de estado que constituyen el SNIEG.

Desde el punto de vista de la arquitectura de operación, el SNIEG tiene Comités Ejecutivos, uno por cada subsistema de información, y a su interior Comités Técnico Especiales que operan las decisiones que se adopten en el Comité Ejecutivo.

En este sentido, México no comienza de cero para el seguimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

## COMITÉ TÉCNICO ESPECIALIZADO DE INFORMACIÓN SOBRE LOS ODM

Para el caso particular de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Junta de Gobierno del INEGI creó en 2010 el Comité Técnico Especializado de Información sobre los ODM. Este Comité es encabezado por la Oficina de la Presidencia de la República y agrupa doce dependencias e instituciones que producen e integran información para el cálculo de los indicadores de los ODM, así como a cuatro instituciones invitadas que apoyan los trabajos del Comité. El Comité tiene un secretario de actas, función que cubre el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y un secretario técnico que es el INEGI.

Para las dependencias que participan en el Comité su responsabilidad consiste en la revisión y actualización de estadísticas básicas e indicadores, así como la revisión actualización de los metadatos. Al INEGI le corresponde la integración de información y asistencia técnica; así como el desarrollo y administración del sitio en internet en el que se hace la gestión de los datos, se verifica su calidad y se ponen a disposición de toda la sociedad.

El sitio de información de México sobre los ODM contiene toda la información básica que se utiliza para calcular todos los indicadores; igualmente, presenta las series de tiempo disponibles de cada indicador, y los metadatos de cada uno de ellos, incluyendo los algoritmos que se aplican. Es importante mencionar que también se publica un calendario con las fechas comprometidas

por cada dependencia para la difusión de los indicadores que le corresponden, de tal manera que los usuarios no tengan que esperar a un informe oficial para dar seguimiento al cumplimiento de los ODM.

El objetivo de hacer pública toda esta información es que la sociedad tenga acceso de la manera más transparente posible, a toda la base de datos para comprobar la forma en que se calculan los indicadores, evaluar su calidad y, desde luego, también el desempeño del gobierno en el logro de los ODM.

Adicionalmente, el Comité ha presentado en eventos públicos los Informes de México sobre el avance en los ODM correspondientes a los años 2010, 2013 y 2015.

## ORGANIZACIÓN PARA LA AGENDA 2030

La Junta de Gobierno del INEGI ya trabaja en transformar el Comité Técnico Especializado de los ODM en un comité de los ODS, que comenzará a funcionar a inicios de 2016. Este nuevo comité tendrá, entre otras, las tareas de identificar las necesidades nacionales de indicadores para el seguimiento de los ODS, es decir, definir el marco nacional de seguimiento y su vinculación con el marco global; definir los indicadores de ese marco, incluyendo fuentes de datos, metodologías, metadatos; revisar los estándares nacionales e internacionales, las bases de datos existentes; evaluar el proyecto piloto PNUD sobre inclusión social, que cuenta con poco más de 100 indicadores nacionales; acordar cómo se van a tratar aspectos técnicos como la desagregación de datos para grupos específicos de la población, entre otros.

La información que genere el Comité de los ODS será un insumo relevante para los informes de avance que México decida presentar voluntariamente al Foro Político de Alto Nivel.

Para su funcionamiento, se ha concebido que el proceso sea abierto, transparente e incluyente. Para ello se establecerán grupos técnicos de trabajo. Se invitará a participar a la academia, a la sociedad civil, a los gobiernos locales, al sector privado y a organismos internacionales. Esto se hará sin perder de vista que se trata de un proceso de largo aliento y que dado su carácter de universalidad, promueve la participación de todos los actores de la sociedad.

Para involucrar a la sociedad y a todas las partes interesadas, un elemento fundamental es desarrollar un plan para comunicar efectivamente el segui-

miento a los ODS, no únicamente en términos de los indicadores, sino también de la narrativa sobre las políticas públicas.

Como acciones de trabajo se implementará un proceso para verificar la calidad de los datos básicos y para identificar fuentes, conceptos, clasificaciones y metodologías; igualmente, establecer un programa de acción para llenar los huecos de información existentes y futuros.

## EN SÍNTESIS...

La implementación de la Agenda 2030 involucra el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, que idealmente, estarán basadas en la evidencia que ofrecerán los indicadores para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que subyacen a dichas políticas públicas.

Ya se señaló que los indicadores deben ser simples, fáciles de calcular y fáciles de comunicar. También que sean objetivos, de calidad, oportunos, desagregados y relevantes. Para lograr esto es necesario involucrar a las agencias especializadas en temas ambientales, de salud, justicia, del género, por citar algunas. No hay una sola institución que por sí sola pueda atender las demandas de información de los ODS. Es entonces que el liderazgo de la oficina nacional de estadística debe estar presente.

El INEGI quiere que el trabajo sea un proceso abierto, transparente e incluyente; que esté asentado en marcos conceptuales y metodológicos existentes; que los indicadores se calculen con información básica sólida. Pero también, que esos indicadores sean relevantes, fáciles de calcular y fáciles de comunicar.

Hay preguntas importantes a resolver, por ejemplo: ¿Cuántos indicadores queremos? ¿Cuáles el balance entre un seguimiento con la cobertura adecuada y no ahogar a los usuarios en un mar de estadísticas?

¿Cómo vincular el seguimiento estadístico con un componente fundamental que es la información geoespacial?

¿Cómo exploramos y utilizamos las nuevas tecnologías, métodos y fuentes de datos como Big Data en el seguimiento de los ODS?

Al buscar respuestas adecuadas a estas preguntas, el INEGI liderará el trabajo estadístico y geográfico, como coordinador del SNIEG. Sin embargo, el INEGI no podrá hacerlo todo sin la colaboración y el compromiso responsable de aquellos los actores de la sociedad que aspiren a lograr mejores condi-

ciones de vida y bienestar para la población de nuestro tiempo, sin afectar las condiciones de vida y bienestar de las generaciones futuras.

## REFERENCIAS

- [1] ONU, Asamblea General, A/70/L.1, septiembre de 2015.  
[2] ONU, Consejo Económico y Social, E/CN.3/2016/2, diciembre de 2015.  
Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.