



Información y Protección de Datos

Número 5

Transparencia Proactiva

Revista Especializada del Instituto de
Transparencia, Acceso a la Información
Pública y Protección de Datos Personales
del Estado de México y Municipios

Información y Protección de Datos

Revista Especializada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios

Directorio

Mtra. Zulema Martínez Sánchez

Comisionada Presidenta

Dra. Eva Abaid Yapur

Comisionada

Mtro. Javier Martínez Cruz

Comisionado

Mtro. Luis Gustavo Parra Noriega

Comisionado

Información y Protección de Datos

Revista Especializada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios

Pino Suárez S/N, actualmente Carretera Toluca-Ixtapan No. 111, Col. La Michoacana, Metepec, Estado de México, C.P. 52166

Teléfono 722 2 26 19 80

Centro de Atención Telefónica: 800 821 04 41

www.infoem.org.mx

Número 5, julio de 2021

Diseño editorial y cuidado de la edición: Unidad de Comunicación

Hecho en México

Las opiniones vertidas en los artículos incluidos en esta revista son responsabilidad exclusiva de cada uno de las y los autores

Contenido

Presentación Mtra. Zulema Martínez Sánchez	9
Transparencia proactiva para la generación de conocimiento público útil <i>Mtro. Oscar Mauricio Guerra Ford</i>	13
Transparencia Proactiva <i>Mtra. Myrna Araceli García Morón</i>	35
Transparencia Proactiva: Desde el enfoque de la perspectiva de género <i>Dra. María Isabel Sánchez Holguín</i>	59
Transparencia Proactiva: La nueva frontera de la transparencia <i>Mtro. Adrián Alcalá Méndez</i>	75
Un modelo de transparencia proactiva y participación ciudadana: La Guía de Transparencia Proactiva de la SFP y el Inai <i>Mtra. Mayra López Pineda</i>	97
Sobre los autores	119

Presentación

Para definir a la Transparencia Proactiva, en primera instancia es necesario partir del concepto fundamental que la refiere como “El conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, que permite la generación de conocimiento público útil con un objetivo claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables”¹.

En este sentido, la Transparencia tradicionalmente se ha clasificado como transparencia activa y transparencia pasiva o reactiva, la primera se refiere a la publicación voluntaria de información por parte del gobierno, es decir, la información se hace pública por iniciativa del gobierno sin que medie una solicitud o requerimiento, la segunda se refiere a la publicidad de información que resulta de una solicitud previa.

La transparencia proactiva es parte de la transparencia activa pues se trata de información que voluntariamente el gobierno pone a disposición del público. Sin embargo, se refiere a un subconjunto de información que, si bien es puesta a disposición del público de forma voluntaria, no forma parte del listado de obligaciones de transparencia establecido en ley.

Es así, que surge la necesidad de hablar de Transparencia Proactiva, teniendo como consigna el transitar hacia una nueva etapa en donde la decisión de publicar información no sea solo producto de la intuición institucional, sino de un diálogo abierto y efectivo con la sociedad que permita resolver en colaboración sus demandas y necesidades de información más apremiantes.

¹ (Cejudo, 2019)

Es preciso mencionar que, la Transparencia Proactiva nos permite tomar mejores decisiones; acceder de manera sencilla, efectiva y expedita a trámites y/o servicios de su interés; y ser un agente de cambio activo en la identificación de actos irregulares, abusos de autoridad y el fortalecimiento de nuestra democracia, así mismo, sirve para disminuir asimetrías de la información, propiciar relaciones horizontales entre grupos sociales y de éstos últimos frente a las autoridades o ciudadanía, así como detonar mecanismos de rendición de cuentas efectivas.

De esta manera, en donde los organismos garantes promueven la transparencia y el derecho de acceso a la información; es de destacar que éstos no solo deben habilitar la infraestructura suficiente que permita a la ciudadanía solicitar información, con esto nos referimos a la transparencia reactiva o impulsar a toda entidad pública a transparentar información relativa a sus actividades y presupuestos, lo que llamamos transparencia activa, sino que deben promover que dicha información tenga utilidad social, es decir, que llegue efectivamente a la sociedad para que tenga el potencial de ser utilizada para los fines ciudadanos que las poblaciones consideren relevantes.

Entre sus beneficios se encuentran elevar la calidad de la información pública, mejorar los procesos de la administración pública y sus resultados así como la planeación, reducir los reportes de la sociedad, elevar el reconocimiento de las y los servidores públicos y facilitar la atención a las solicitudes de información recurrentes.

Además de promover un acercamiento entre las organizaciones de la sociedad civil y las y los promotores de derechos humanos en México que desean hacer uso del derecho a la información para la exigencia de otros derechos.

Es importante mencionar que, para promover la reutilización de la información gubernamental por diferentes públicos, destacan dos componentes esenciales de esta forma de transparencia: 1. La publicación y difusión de la información debe ser accesible, utilizable, manipulable y transformable y 2. Debe promover la participación activa de la sociedad en la solución de problemas públicos de manera activa y permanente.

Los esquemas de transparencia proactiva se restringen a un universo de necesidades de información identificadas por la ciudadanía y expresadas a través de los canales institucionales, descartando las necesidades de información que existen y que tienen grandes posibilidades de impactar en la vida de las personas pero que permanecen sin identificarse.

En la actualidad y, en tiempos de pandemia provocada por el virus de la COVID-19, la transparencia proactiva ha sido de gran utilidad ya que permite a la sociedad tener mayor certeza en la información que consulta, siendo esta clara, acertada, precisa y confiable, puesto que asiente a tomar mejores decisiones, intercambiar información entre grupos, así como vigilar actos de autoridad, tomando un rol trascendental en el mundo actual, ampliando el derecho de acceso a la información a más personas.

En efecto, la transparencia proactiva es el escenario ideal al que queremos y debemos transitar. Sean bienvenidos a esta quinta edición de la *Revista Especializada Información y Protección de Datos*.

Mtra. Zulema Martínez Sánchez
Comisionada Presidenta del Infoem

Fuentes de consulta

19, A. (s.f.). *Transparencia Proactiva*. Obtenido de <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2017/07/TRANSPARENCIA-PROACTIVA.pdf>

Cejudo, M. G. (Mayo de 2019). *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México.

INAI. (Diciembre de 2017). *Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva*. Obtenido de <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/manualgaimprensa.pdf>

INAI. (s.f.). *Guía de Transparencia Proactiva*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/522552/Gu_a_TransparenciaProactiva2019.pdf

Transparencia proactiva para la generación de conocimiento público útil

Mtro. Oscar Mauricio Guerra Ford

*Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso
a la Información y Protección de Datos Personales (Inai)*

Resumen

En tanto herramienta para la generación de conocimiento público útil², la transparencia gubernamental potencializa el ejercicio de todos los derechos de los individuos como miembros de una sociedad. A través del involucramiento ciudadano en los asuntos públicos y la vigilancia del desempeño de las autoridades, la transparencia potencializa el control democrático del ejercicio del poder, detonando mecanismos de rendición de cuentas. Una política integral

² Se refiere a aquel el valor agregado que ofrece la información procesada o sistematizada, que articula datos, ideas, conceptos y experiencias a fin de hacerlos del dominio público de manera simple, capaz de permitir el entendimiento y atención de problemas públicos; así como, propiciar la toma de decisiones informada, mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y fomento de la participación pública.

en materia de transparencia proactiva es fundamental para la socialización de información útil y de calidad a partir de la cual se avance hacia el empoderamiento ciudadano, capaz de tomar mejores decisiones y poner en marcha medidas adecuadas de contención y mitigación de problemáticas específicas; además, de fomentar el desarrollo de dinámicas virtuosas que legitiman y fortalecen las estrategias de gobierno. Este artículo expone los avances en las tareas de implementación en materia de transparencia proactiva que, desde el órgano garante nacional, se han impulsado con miras a la incorporación de mayor valor social a la información del gobierno.

Palabras clave: Transparencia proactiva, Participación, Co-creación.

Introducción

Como forma de gobierno, la democracia ha abierto grandes posibilidades de desarrollo social, al tiempo que ha enfrentado retos externos e internos que han provocado situaciones de desestabilidad. A nivel mundial la mayor parte de los regímenes democráticos enfrentan una problemática de legitimidad ante el desencanto manifiesto de la población por no ver resultados tangibles en la satisfacción de sus necesidades básicas y problemáticas como la desigualdad, la violencia, la corrupción y la impunidad.

Rosanvallon identifica cuatro retos en la democracia contemporánea: **1)** pluralización de las instituciones democráticas al evidenciarse los límites del principio de representación mayoritario, derivado del surgimiento y reconocimiento de grupos sociales, por llamarlos de alguna manera, minoritarios³ “[...] Hemos visto multiplicarse, en todas las sociedades, el desarrollo de instituciones administrativas independientes, el surgimiento de consejos electorales; instituciones que son especialmente desarrolladas allí donde había sospechas de un poder parcial [...]”; **2)** diseminación y descentralización de la participación derivado de nuevos procesos de desarrollo de la información que tiende a expandirse más amplia en la sociedad, lo que posibilita el surgimiento de más medios para ejercer el control y la fiscalización del gobierno;

³ Parte del problema, según el autor, radica en que el principio de mayoría no resulta satisfactorio como principio de legitimación. Si bien, en el proceso de designación (aritméticamente: 51% mayor a 49%) resuelve la decisión para nombrar a los representantes del pueblo; lo cierto es que, no es suficiente para cumplir con el principio de legitimidad, ya que en general los representantes de gobierno son elegidos con márgenes de votación acotados, por lo que la llamada “minoría” no necesariamente corresponde a grupos poblacionales menores.

3) surgimiento de nuevos sujetos democráticos; en este sentido, apunta el autor, la administración del gobierno debe transitar a la resolución de temas de intereses más específicos, no generales. Es decir, se define un sistema de interacción entre gobierno y sociedad, que ya no se limita a los procedimientos de la democracia representativa “[...] *Gobernar ya no es simplemente gerenciar grupos sociales [...] Es estar conectado a la sociedad [...] porque el sujeto de la sociedad ya no es simplemente intereses colectivos [...]*”; finalmente, 4) la desigualdad⁴ cada vez más creciente y evidente, que se traduce en progreso de la democracia política, pero en el retroceso de una democracia social (Rosanvallon, 2011: 130-151).

Aunado a lo anterior, resulta indiscutible que la socialización de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), específicamente el Internet, ha empujado en gran medida la transformación de las interacciones entre los Estados y su población. A través de estos medios se han modificado las formas de interacción en la esfera pública y privada a partir del interminable flujo informativo que este medio ofrece y que se ha convertido en una forma de interacción social, una forma que ofrece innumerables posibilidades de injerencia inmediata de la población en los asuntos públicos.

⁴ De acuerdo con un informe de OXFAM Internacional, hasta antes de la pandemia por COVID-19 2 mil 153 multimillonarios poseían más riqueza que 4 mil 600 millones de personas en el mundo; la mitad de la población se encontraba al límite de la supervivencia, intentando hacer frente a sus necesidades básicas con 5.5 dólares o menos al día y, la desigualdad económica se acentuaba en la población femenina al ser ésta quien realiza la mayor parte de trabajos precarios, peor pagados o no remunerados. En resumen, el informe denunciaba que, a pesar de los avances sociales en los países en desarrollo, las cifras macroeconómicas no muestran fielmente la tendencia mundial relacionada con el hecho de que la mayor parte de la población mundial trabaja mucho por poco o casi nada de dinero (OXFAM, 2020).

Lo anterior nos hace recordar que la construcción de una sociedad democrática es un proceso inconcluso, permanente y dinámico que, en la actualidad se encuentra en un proceso cumbre de transformación, podría decirse que derivados del aprendizaje social de las prácticas democráticas; con problemáticas sociales que se observan similares en distintos países, a las que se hace frente a partir de nuevas formas de administración del gobierno, el surgimiento de nuevos modelos de participación ciudadana y la redefinición de las necesidades y exigencias sociales.

La tendencia mundial, por lo que hace a la renovación en la administración del gobierno, es orientar hacia un funcionamiento institucional más transparente y conectado con la sociedad, perfilándose hacia el establecimiento de gobiernos más receptivos y, por lo que hace al papel del ciudadano, se tiende a que éste sea más colaborativo y participativo de los asuntos públicos, en espacios democráticos en los que se organiza la circulación de la información individual y colectiva, con las facilidades que brindan las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para un óptimo flujo informativo, tiene la capacidad de influir en el diseño de las políticas públicas, supervisar y evaluarlas. En tales circunstancias, contar con información clara, precisa y oportuna sobre los asuntos públicos se vuelve un recurso imprescindible para influir en la definición de la agenda del gobierno desde una perspectiva social más inmediata.

En este contexto, a través de la implementación del nuevo paradigma de la administración pública denominado “gobierno abierto” se busca ayudar a dar legitimidad de desempeño a las instituciones públicas, al ser una iniciativa que incita al involucramiento de la población

en los asuntos públicos para que mejore su vida cotidiana. Esta nueva dinámica de gobierno ha tenido valiosos resultados como: a) la injerencia en la definición de la agenda política y, en los procesos de creación de políticas públicas, al constituirse como un elemento fundamental y condición para la gobernanza democrática y, b) el surgimiento de una creciente demanda informativa hacia el gobierno y la exigencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas que, a su vez, ha impulsado reajustes en las estructuras gubernamentales orientados a esquemas más abiertos con mejores canales para el flujo de la información pública y, con ello dejar atrás las acciones unilaterales de gobierno, para abrir paso a los procesos de colaboración con la sociedad (Vergara, 2012: 33).

En este sentido, desde los organismos garantes de la transparencia se trabaja para desarrollar herramientas que brinden a la ciudadanía, forma asertiva y ágil, acceder a información del gobierno (adicionales a los procedimientos legales de acceso a información) que contribuyan a impulsar el trabajo colaborativo y con una visión-acción común entre sociedad y gobierno en la resolución de los asuntos públicos. Este artículo tiene por objeto exponer breve, pero concisamente, la importancia de la innovación en las prácticas de transparencia gubernamental en México para la gobernanza colaborativa, a partir del valor social de la información a cargo de las instituciones de gobierno.

Apertura gubernamental

En el primer día de su administración Barak Obama, entonces presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, emitió el Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto⁵ (2009) con el que se comprometió a “crear un nivel de apertura sin precedentes” en el gobierno de ese país, mediante el establecimiento de la transparencia, la participación y la colaboración como principios rectores de su iniciativa; este proyecto fue recibido con entusiasmo por representantes de por lo menos setenta países de los cinco continentes, organizaciones de la sociedad civil y la mayoría de organismos multilaterales en el mundo; finalmente, en 2011 se lanzó el Open Government Partnership⁶ (Alianza para el Gobierno Abierto) institucionalizándose lo que se había convertido en un movimiento global.

El gobierno abierto constituye el medio para la construcción de instituciones transparentes que incorporen la participación ciudadana como algo cotidiano a través de las tecnologías de la información, con la finalidad de garantizar el pleno goce y disfrute de todos los derechos que el Estado ofrece a la población. En este sentido, retomando a Oszlak, Alejandro Arreola destaca como la aplicación práctica de los tres principios rectores del gobierno abierto tienden a mejorar la

⁵ Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

⁶ Durante una reunión de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 20 de septiembre de 2011; Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos aprobaron la Declaración, que dio origen a la Alianza para el Gobierno Abierto (Iniciativa multilateral que establece compromisos concretos a los Estados miembros para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana y combatir la corrupción; a partir del uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías).

rendición de cuentas, la receptividad y la efectividad del gobierno, en tanto que la transparencia promueve la rendición de cuentas al proveer información al público sobre lo que el gobierno está haciendo (Arreola, 2014: 11). El gobierno abierto depende de la existencia de ciertos atributos administrativos que permitan lograr su objetivo como política de gobierno, a saber, la de reorientar la acción gubernamental con esquemas más horizontales, a partir de la difusión proactiva de información y la apertura de espacios deliberativos con la sociedad (mediante el uso de las TIC) enfocados a aprovechar las aportaciones de la sociedad en la construcción de soluciones a problemas públicos que deriven en soluciones más eficaces y sostenibles.

Ahora bien, partiendo del hecho que, al interior de la administración pública existe un alto nivel de división del trabajo y una elevada especialización del conocimiento para cumplir con los objetivos institucionales y la resolución de las problemáticas sociales a las que se encuentran enfocadas cada una de las áreas de la gestión del gobierno, se puede concluir que la información que éstas generan y resguardan se distribuye de forma sistematizada y compleja, incluso al interior del aparato gubernamental; el papel en el desarrollo de la iniciativa de apertura gubernamental resulta fundamental como “[...] una acción gubernamental orientada a maximizar la publicidad de la información en el proceso de ejercicio del poder y de la acción gubernamental [...]” (Cejudo, López y Ríos, 2012: 78).

Para los fines de este texto, me permito delimitar el significado y alcance de la transparencia como aquel compromiso público administrativo para brindar a la sociedad la información que existe y fluye en los archivos públicos del gobierno (excepto aquella clasificada como

reservada o confidencial según el marco regulatorio en la materia). De tal forma que, la transparencia como mecanismo de regulación gubernamental contribuye a la construcción de nuevas relaciones gobierno–sociedad y, como instrumento de medición de desempeño, posibilita la medición de los objetivos de las instituciones públicas, a partir de: a) La eficacia en la operación de los recursos públicos invertidos y las metas alcanzadas y b) el nivel de satisfacción social respecto de los servicios que presta el Estado.

De acuerdo con Eduardo Guerrero la transparencia puede clasificarse en tres modelos: i) Para saber (reactiva): como prerrogativa de las personas para presentar requerimientos de información a los sujetos obligados (derecho de acceso a la información), ii) Para resolver (activa): Entendida como la obligación de gobierno a publicitar y actualizar un catálogo de información definida por el marco normativo sin que medie petición de parte) y, iii) Para resolver en colaboración (proactiva): Difusión de información que pudiera resultar de interés a la sociedad para ser reutilizada en su beneficio, se vincula al interés del gobierno a difundir sin que medie obligación o petición (Guerrero, 2008: 27-29). En relación con el modelo de transparencia proactiva, objeto de estudio del presente escrito, el Banco Mundial ha destacado que favorece el conocimiento a través del derecho de acceso a la información, impulsa la rendición de cuentas y la evaluación de la calidad de los servicios públicos, con base en una mayor exigencia ciudadana. Ahora bien, ¿qué es transparencia proactiva?

- » Concepto. De acuerdo con los *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de Transparencia Proactiva*⁷, la transparencia proactiva es “el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General⁸, con la finalidad de generar conocimiento público útil con un objetivo claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables”; en términos menos técnicos y en un sentido amplio que permita una comprensión más clara de su beneficio social, podemos decir que la transparencia proactiva implica, por parte de las instituciones de gobierno, poner a disposición de un grupo concreto de la población información sobre temas específicos que sean de su interés, con la finalidad de propiciar la generación de conocimiento público útil.

- » Elementos. La *Guía de Transparencia Proactiva*⁹ establece que la transparencia proactiva -la oferta información que las instituciones de gobierno brindan a la población- se define a partir de los hábitos de consulta y consumo de información de las personas a las que busca dirigirse; lo anterior propicia efectos inmediatos o graduales de la generación de nuevo conocimiento en beneficio de la sociedad; asimismo, somete

⁷ Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2016.

⁸ Entiéndase, *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

⁹ Publicada por el Inai y la Secretaría de la Función Pública en 2019.

a una vigilancia directa y constante de la ciudadanía auto organizada y conectada en espacios donde producen, distribuyen e intercambian información abundante y precisa (mediante las TIC) sobre la calidad de los servicios que brinda el Estado. En este sentido, se caracteriza por: i) Uso y aprovechamiento de las TIC por parte de la sociedad, como herramientas para generar y compartir eficientemente y a gran escala información socialmente útil, como método de auto organización, ii) Uso de las TIC como plataformas de intercambio de información (retroalimentación) entre sociedad y gobierno, iii) Explotación, preservación y aumento de la información en formatos estandarizados y desagregados para una mejor comprensión y realización de comparaciones (datos abiertos), iv) El papel del gobierno se expande a dos dimensiones, por un lado como vigilante y regulador de la información y, por otra parte, como facilitador y enlace.

- » Virtudes. Sin duda, la transparencia ayuda a mejorar el desempeño de las instituciones de gobierno y legitima su actuar evitando que sea desviado para servir a intereses privados, pero una de las críticas más frecuentes relacionada con los procesos que implica la implementación del marco normativo en materia de transparencia (activa y reactiva) tiene que ver con los costos en recursos humanos y materiales que dejan de destinarse a las actividades sustantivas de la dependencia para cumplir crear y mantener en funcionamiento las condiciones para que el público pueda solicitar y obtener

información de las organizaciones públicas (Vergara, 2012: 20). Al asumirse la información como un bien público las instituciones de gobierno tienden a orientar acciones para producir información oportuna y de calidad; en este sentido, la transparencia proactiva i) dota de información de forma inmediata, reduciendo los tiempos establecidos en el proceso en el ejercicio del derecho de acceso a información, ii) se brinda información enfocada a públicos y problemáticas específicas y, iii) mejora el desempeño y la capacidad de respuesta del gobierno.

Por lo que hace a la participación ciudadana, la transparencia proactiva facilita una mayor injerencia en la implementación de cambios en la gestión del gobierno, contribuyendo con ideas y experiencias para que las políticas públicas se alimenten de la información que ampliamente dispersa en la sociedad, para alcanzar soluciones más eficaces y sostenibles a los problemas de la población, al tiempo que revitaliza la legitimidad y confianza de la acción pública, en tanto que: i) propicia condiciones que posibilitan el involucramiento informado de los ciudadanos en la creación de políticas públicas, ii) se aseguran espacios de interlocución efectiva en la toma de decisiones, diseño y evaluación del gobierno, así como procesos sólidos de rendición de cuentas y, iii) detona soluciones innovadoras a problemáticas recurrentes.

México

Con una población que cada vez demanda más espacios de actuación y que choca de manera frontal con las prácticas tradicionales del sistema político vertical (cerrado y autoritario en su funcionamiento), la política de gobierno abierto y transparencia proactiva responde a una evolución de los poderes tradicionales del Estado (aun cuando estos no se encuentran subordinados a dichos poderes) y contribuye al fortalecimiento de la democracia y la consolidación de un sistema que aporte igualdad y bienestar a la sociedad en tanto que redimensiona la esfera del poder público.

En ese escenario, el Inai, como organismo garante de la transparencia a nivel nacional, ha reconocido en estos dos conceptos un gran potencial transformador para el actual modelo de gobernanza y ha impulsado su institucionalización para el establecimiento de condiciones apropiadas para el empoderamiento informado de la ciudadanía y la consolidación de un gobierno democrático, incluyente, receptivo, responsivo y que rinda cuentas.

Desde la instalación de la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva del Sistema Nacional de Transparencia en noviembre de 2015 se han impulsado acciones a nivel nacional en dos direcciones estratégicas: 1) la puesta en marcha de casos de experimentación para materializar de forma gradual los principios del gobierno abierto y transparencia proactiva al interior de las instituciones públicas y, 2) la recopilación de evidencia orientada a mejorar la construcción de políticas públicas en esta materia, planteando las metas sustantivas en un horizonte de quince años (2016-2030). En términos generales,

y dado lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁰, se ha establecido un marco orientador suficientemente amplio y flexible para que las instituciones de los tres niveles de gobierno tengan la posibilidad de adoptar y adecuar estrategias acorde a sus contextos y particularidades, a partir de la emisión de diversos instrumentos y herramientas¹¹ que facilitan la realización de acciones en materia de transparencia proactiva y gobierno abierto, que son aprovechadas para impulsar la generación de información útil y desarrollar prácticas para la construcción de conocimiento público, buscando que las instituciones trasciendan de la publicación de información mandatada por la Ley, a la publicación de información adicional desde un enfoque de utilidad social.

Como parte de las herramientas para generar información útil, desde el Inai se han desarrollado proyectos específicos de transparencia proactiva para impulsar la generación de espacios informativos que promuevan la participación activa de la sociedad. Por mencionar algunos ejemplos de herramientas tecnológicas desarrolladas para usuarios ciudadanos no especializados, que favorecen la disponibilidad de información gubernamental, destacan:

¹⁰ Artículo 42. “[...] XX. Los Organismos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, fomentarán los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica”; Artículo 56. “Los organismos garantes emitirán políticas de transparencia proactiva [...] Dichas políticas tendrán por objeto, entre otros, promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad”.

¹¹ Tales como el Modelo de Gobierno Abierto, los Lineamientos de Transparencia Proactiva, las Políticas de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva, un Banco de buenas prácticas para la apertura institucional del INAI, la Métrica de Gobierno Abierto 2017 y 2019.

- *Comisiones abiertas.* Tiene por objeto transparentar de manera ágil y sencilla el gasto y los resultados de las comisiones oficiales de los servidores públicos en cualquier institución de gobierno. Entre los beneficios que brinda esta herramienta al ciudadano destacan la comparación de datos entre instituciones y módulos gráficos con cifras relevantes de cada institución.
- *Publicidad abierta.* Surge en respuesta al interés de la ciudadanía en supervisar la contratación de la publicidad oficial en los tres niveles de gobierno, se presenta como una oportunidad para que las instituciones de gobierno gestionen y transparenten el gasto en comunicación social, para un mejor control en el manejo de los recursos públicos y el combate a la censura indirecta.
- *Contrataciones Abiertas.* Iniciativa impulsada por la Alianza para las Contrataciones Abiertas MX, integrada por la Secretaría de la Función Pública, la Presidencia de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la organización Transparencia Mexicana y el Inai, en coordinación con el Banco Mundial, misma que tiene por objeto implementar un modelo¹² común para difundir información relacionada con cada etapa de los procesos de contratación.

¹² Denominado, *Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas*.

- *Reconocimiento de prácticas de transparencia proactiva.* Proyecto integrado por el Inai y 113 instituciones del ámbito federal¹³ que busca socializar, impulsar y facilitar el desarrollo de las experiencias nacionales que den cuenta del potencial transformador de la participación ciudadana en la construcción de conocimiento público.

Es importante destacar que existe un reto importante para el Inai enfocado hacia una labor de convencimiento a los sujetos obligados de participar en el desarrollo de estas nuevas herramientas de generación de conocimiento socialmente útil, toda vez que la incorporación a los proyectos dirigidos por el órgano garante a nivel nacional, en materia de transparencia proactiva, parte de una convicción por parte de las instituciones de gobierno, es decir, no se trata de ejercicios plenamente normados a los cuales se deba dar cumplimiento en razón del marco regulatorio en la materia.

Finalmente, con especial mención hago referencia a los micrositios relacionados con información relativa a la enfermedad por COVID 19. El último año ha representado un gran reto para las instituciones de gobierno y los tomadores de decisiones del ámbito público y privado, la crisis sanitaria aceleró los procesos de digitalización en todas las esferas de la sociedad y, en el caso de los procesos gubernamentales el

¹³ Como parte de la evolución del proceso de reconocimiento de prácticas de transparencia proactiva se están diseñando esquemas de colaboración con los organismos garantes locales para impulsar proyectos de evaluación de transparencia proactiva en el ámbito local.

uso de las TIC ha representado una oportunidad para aprovechar con mayor impulso el valor de los datos y la información pública. En los micrositios generados por el Inai en esta materia se procesa, sistematiza y difunde información útil y de calidad sobre la enfermedad, en datos abiertos, para fines de análisis, uso, aprovechamiento y explotación de la información nacional y local.

Si bien, el brote de la pandemia desbordó las capacidades del aparato de gobierno, lo cierto es que, particularmente recayó una mayor presión sobre las Secretarías de Salud (SSA) y de Relaciones Exteriores (SRE), con quienes el Inai ha mantenido relaciones de trabajo colaborativo enfocados a desarrollar acciones de transparencia proactiva mediante el desarrollo tecnológico de herramientas de acompañamiento en los procesos de gestión del gobierno, aún bajo condiciones de excepción, para que los ciudadanos tengan a su disposición información oportuna, comprensible y accesible sobre la emergencia sanitaria, como resultado, surgieron: coronavirus.gob.mx (SSA); la [Plataforma de donaciones internacionales para la atención de COVID-19](#) y [Gestión diplomática sobre vacunas COVID-19](#) (SRE).

Los objetivos principales de estas herramientas se centran en favorecer la construcción de un criterio social informado sobre las condiciones en materia sanitaria, económica y social generadas por el avance de la pandemia en el país; visibilizar las estrategias, acciones y medidas que forman parte de la política pública adoptada por el Gobierno Federal para enfrentar la pandemia; así como detonar la rendición de cuentas sobre el desempeño, estrategias, manejo y gestión de la crisis sanitaria.

Conclusiones

La transparencia proactiva como el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter de obligatorio en el marco normativo, permite la generación de conocimiento útil, con el objetivo de atender las necesidades sociales determinadas o determinables. Ante los nuevos retos de las democracias modernas forma parte de esquemas de gobernanza emergentes e innovadores enfocados hacia la interacción fluida entre sociedad y gobierno, partiendo de la premisa de que es la propia sociedad (su participación, conocimiento y experiencia) quien puede guiar y orientar a las instituciones en la toma de mejores decisiones que permita resolver sus demandas y necesidades de información más apremiantes.

Como parte de la iniciativa global de apertura gubernamental, su práctica en el quehacer de la administración pública tiene un impacto positivo en dos vías: 1. Para la población, en tanto que facilita los procesos de escrutinio público y fomenta la participación ciudadana en el proceso evaluación del gobierno, posicionándose como pieza clave para reforzar el empoderamiento de la ciudadanía al incidir en los asuntos públicos que les afectan y/o benefician directa o indirectamente. 2. Para las instituciones, al representar un nuevo modelo de producción y distribución de información, y como una política pública no tradicional en la que la acción de gobierno se posiciona como el actor que se encarga de facilitar y enlazar las necesidades ciudadanas con las autoridades reguladoras oportunas

para la pronta y eficaz resolución de las exigencias sociales, no solo como centro decisorio y protagónico de la esfera pública; esto permite a los gobiernos gestionar dinámicamente las necesidades de la población.

México se ha adaptado al impacto de nuevas técnicas digitales de participación ciudadana, mediante el uso de TIC, tomando en cuenta factores como el rezago en materia de acceso a información entre grupos vulnerables (comunidades indígenas, personas con algún tipo de discapacidad, población marginada) que encuentran dificultades de acceso a información en el entorno de una sociedad informática; la exploración de nuevas áreas de oportunidad en los procesos de mejora e innovación en la promoción de la cultura del gobierno abierto y la retroalimentación con la sociedad. En este sentido, la tarea que apremia a las instituciones públicas es la de aprender a identificar y desarrollar soluciones innovadoras para la gestión de gobierno desde una estructura de organización horizontal, mediante el uso de las TIC y facilitar el mayor aprovechamiento de la información por parte de los ciudadanos para mejorar su incidencia en las decisiones de gobierno.

Fuentes de consulta

Arreola, Alejandro, (2014), *Gobierno abierto: ¿Qué es y en qué consiste?* en Colección “Cuadernos de transparencia” *Gobierno Abierto*, IFAI, México, pp. 11-34.

Banco Mundial. *Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of standards, challenges and opportunities* (2010). Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/100521468339595607/Proactive-transparency-the-future-of-the-right-to-information-A-review-of-standards-challenges-and-opportunities>, consultado el 30 de mayo de 2021.

Cejudo, Guillermo; López, Sergio y Ríos, Alejandra, (2012), *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*, Centro de Investigación y Docencia Económica (SIDE), México, pp. 26-92

Guerrero, Eduardo (2008), *Para entender. La transparencia*, Nostra Ediciones, México, pp. 27-42.

Lawson Max, Parvez Butt Anam, Harvey Rowan, Sarosi Diana, Coffey Clare, Piaget Kim, Thekkudan Julie (2020) *El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*, OXFAM Internacional, disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/tiempo-para-el-cuidado>, 29 de mayo 2021.

Vergara, Rodolfo, (2012), *Importancia de la transparencia en la administración pública actual* en Colección “Cuadernos de transparencia” *La transparencia como problema, Cuadernos de transparencia*, IFAI, México, pp. 26–37.

Rosanvallon, Pierre (2011) *Problemas y desafíos de la democracia en el siglo XXI*, Disponible en: https://globalizacionydemocracia.udp.cl/wp-content/uploads/2014/03/PIERRE_ROSANVALLON_2011.pdf, 28 de mayo de 2021.

Transparencia Proactiva

Mtra. Myrna Araceli García Morón

*Magistrada Presidenta del Tribunal de Justicia
Administrativa del Estado de México (Trijaem)*

Resumen

Esta colaboración aborda temas fundamentales para la consolidación del sistema democrático: “El gobierno y justicia abiertos y la transparencia proactiva” como factores determinantes que, a la vez, fortalecen el Estado de Derecho al permear la administración pública con el respeto y salvaguarda de derechos humanos, entre otros, la buena administración pública y el acceso a la información pública, puesto que se someten los diseños institucionales y los procesos de gestión de políticas públicas a un enfoque de apertura gubernamental, además de facilitar la comunicación e interacción entre el Estado y las y los ciudadanos con el fin de reafirmar los lazos de confianza y seguridad hacia las instituciones creadas para la prestación de servicios públicos.

Palabras clave: Acceso a la Información Pública, Transparencia Proactiva, Administración Pública, Gobierno y Justicia Abiertos, Portal de Sentencias.

Introducción

El interés y la inquietud social han desarrollado paulatinamente un papel fundamental en la actividad del Estado, cuya trascendencia se ha visto reflejada en la participación y consulta de todo aquello que involucre a la ciudadanía o le afecte directa o indirectamente, dando como resultado progreso e inserción de temas legislativos y jurídicos nuevos en el que se comprometen y salvaguardan derechos fundamentales como el acceso a la información pública, la protección de datos personales y el acceso e impartición de justicia para todas y todos los ciudadanos; lo que por ende genera responsabilidad y compromiso por parte del Estado y en consecuencia, exige que las autoridades se conduzcan de manera legal y transparente en el desarrollo de sus atribuciones, facultades y metas, que su actuación jurídica y administrativa sea de manera imparcial y acorde con la ley, y adicionalmente, permite que las inquietudes sean resueltas, se conozcan nuestras instituciones e informe sobre éste quehacer.

Este desarrollo social y político ha traído como consecuencia la promulgación de leyes y reformas en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, la ejecución de programas y proyectos innovadores contribuyen a reforzar aspectos como la “transparencia proactiva” y “gobierno y justicia abiertos” cuyos elementos, se reitera, son esenciales para consolidar un Estado de Derecho en el que prevalezca el derecho a una buena administración pública y se garantice el acceso a la justicia con más y mejores espacios de intervención y participación ciudadana.

Derecho de acceso a la información

La consolidación democrática se ha conseguido particularmente con la incorporación de términos nuevos a nuestro sistema normativo, tal es el caso del “derecho a la información” como un concepto que ha evolucionado poco a poco al grado de incluirse en la agenda política, por lo que resulta indispensable saber que de manera complementaria el derecho de acceso a la información pública es la “facultad que se tenemos para buscar, difundir, investigar, recabar, recibir y solicitar información pública en posesión de nuestras autoridades o representantes”.

En esa virtud, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6^o¹⁴ menciona que todas las personas tienen derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, además de que la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias seguirán ciertos principios con el fin de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, en el entendido que toda la información en posesión de cualquier autoridad gubernamental será pública y solo podrá ser reservada por cuestiones de seguridad nacional; que se documentará todo acto que realice en el desempeño de sus competencias, funciones o atribuciones; y también que la información que contenga datos de carácter personal o privado que haga identificable a una persona, será protegida en los términos que

¹⁴ Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...] Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. [...]

fijen las leyes respectivas. Es así que, bajo estas premisas, cualquier persona puede acceder a la información pública de cada dependencia, órgano, organismo o institución de tipo gubernamental, educativo e inclusive, de aquellas personas físicas o jurídico colectivas que reciban recursos públicos que deban realizar actos concretos para los que se les entregó el peculio, enfatizando en lo que concierne a esta colaboración que cualquier ente gubernamental tiene la obligación de informar y publicar la información que dé cuenta de sus actividades y su administración en y para el cumplimiento de sus objetivos y obligaciones.

En ese contexto, la ley reglamentaria en la materia es la denominada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁵, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, la cual establece las bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier entidad pública, además de los principios de certeza, legalidad, e imparcialidad que otorgan seguridad y certidumbre jurídica, ya que los particulares sabrán que las actuaciones fueron en estricto apego a la ley, sin favorecer mayoritariamente a ninguno de los involucrados; en cuanto al principio de máxima publicidad, se refiere a que toda la información que este en posesión de los sujetos obligados (autoridades gubernamentales) debe ser pública y accesible para favorecer el sistema democrático nacional.

¹⁵ Artículo 1 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. [...] Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Por su parte, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios¹⁶ tiene por objeto armonizar las disposiciones legales del Estado de México, con lo dispuesto en el artículo 6º, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su similar en estatal y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública a que se ha hecho referencia previamente.

Lo anterior, corrobora la importancia de que la información sea accesible para todas y todos los ciudadanos y que el Estado esté obligado a difundirla, a través de sus instituciones, para robustecer la rendición de cuentas y fomentar figuras como la justicia abierta, transparencia y credibilidad, fortaleciéndose la confianza de las y los ciudadanos hacia sus instituciones y regulando que todas las autoridades se manejen con legitimidad, honradez y profesionalismo.

Justicia Abierta

La justicia abierta y el gobierno abierto están correlacionados objetivamente, puesto que el gobierno abierto es un modelo de gobernanza que busca transformar la relación entre el Estado y la sociedad, mientras que la justicia abierta es una oportunidad para modernizar la impartición de justicia.

¹⁶ Artículo 1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para tutelar y garantizar la transparencia y el derecho humano de acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados.

Al respecto, cabe señalar que México forma parte a nivel internacional de la “Alianza para el Gobierno Abierto” (AGA)¹⁷, que se encuentra integrada por diversos países, con el objetivo de propiciar compromisos concretos desde los gobiernos, para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate, así como en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción, mejorar la calidad de los gobiernos por medio del buen desempeño y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos.

De tal manera, estos conceptos representan una oportunidad para estrechar lazos políticos y sociales, reflejar la apertura de comunicación y consolidar mejores instituciones al legitimar la democracia y contrarrestar los actos que lesionan la soberanía y en general al país, dando pauta al sistema de “justicia abierta”.

La instauración de “justicia abierta”, como modelo de gobernanza, comprende tres factores fundamentales para su desarrollo:



¹⁷ La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa internacional creada en 2011 con México como uno de sus países fundadores y actualmente se integra por 66, los cuales se comprometen a asumir planes de acción nacionales con compromisos específicos en materia de gobierno abierto.

La participación constante promueve el derecho de la ciudadanía a involucrarse activamente en los temas públicos; favorece la retroalimentación de ésta hacia las instancias, además de crear nuevos espacios y consolidar los existentes.

La colaboración compromete a la ciudadanía y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales, en tanto que, un gobierno transparente reconoce que la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales debe ser abierta, entendible y disponible al público, promueve la rendición de cuentas y genera un control gubernamental.

Transparencia

La transparencia gubernamental se constituye como una política pública, orientada a dar publicidad a la información en posesión de las autoridades o sujetos obligados, a través de un flujo accesible, oportuno, completo, relevante y verificable; su aplicación comprende un conjunto de instrumentos y prácticas de gestión orientados a asegurar la apertura de procesos y la disponibilidad de la información.

La transparencia también permite controlar y erradicar el abuso del poder al establecer un sistema de claridad de todos los asuntos públicos y consolida un Estado de Derecho completo, en el que figuren protagonistas como el derecho de acceso a la información pública y a una buena administración pública caracterizada por su gobierno y justicia abiertos.



¿Sabías que...?

La transparencia es un componente esencial del gobierno abierto ya que elimina obstáculos y barreras burocráticas para que la ciudadanía pueda tener acceso a información pública que les permita conocer más sobre sus instituciones y las actividades que realizan.

Transparencia Proactiva

La Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública establece en sus artículos 56, 57 y 58¹⁸ que los organismos garantes deberán emitir políticas de transparencia proactiva.

¹⁸ Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública.

Artículo 56. Los Organismos garantes emitirán políticas de transparencia proactiva, en atención a los

lineamientos generales definidos para ello por el Sistema Nacional, diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la presente Ley. Dichas políticas tendrán por objeto, entre otros, promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, identificada con base en las metodologías previamente establecidas.

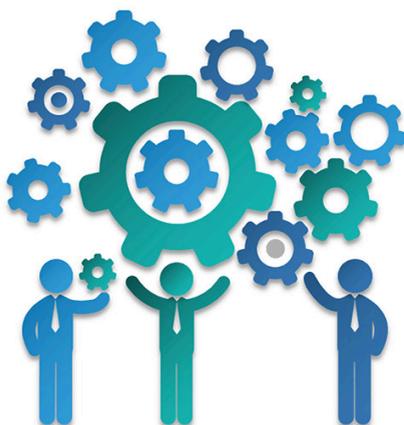
Artículo 57. La información publicada por los sujetos obligados, en el marco de la política de transparencia proactiva, se difundirá en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida.

Artículo 58. El Sistema Nacional emitirá los criterios para evaluar la efectividad de la política de la

transparencia proactiva, considerando como base, la reutilización que la sociedad haga a la información. La información que se publique, como resultado de las políticas de transparencia, deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinado o determinable.

¿Qué es la Transparencia Proactiva?

De acuerdo con los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de Transparencia Proactiva, la transparencia proactiva es el “conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General, con la finalidad de generar conocimiento público útil con un objetivo claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables”.



TRANSPARENCIA PROACTIVA

En su sentido más amplio, implica poner a disposición de un grupo concreto de la población información sobre un tema específico que sea de su interés.

La transparencia proactiva promueve a través de diferentes actividades la generación, publicación y difusión de información adicional que genera conocimiento público útil y complementario enfocado a la satisfacción de las necesidades de la sociedad que impulsa su participación.



Nuestra labor debe ir más allá de lo cotidiano, generando información útil y orientadora para la toma de decisiones, promoviendo la accesibilidad de manera oportuna, sencilla y efectiva.

En materia de transparencia, acceso a la información y apertura gubernamental, la brecha entre lo estipulado y la realidad social aún presenta diferencias significativas ya que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019¹⁹, publicada en mayo de 2020, a nivel nacional, el 32,4% de la población

¹⁹ Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) edición 2019. (INEGI).

mayor de 18 años tuvo al menos una interacción con el gobierno a través de internet; el 18.8% llenó y envió electrónicamente formatos para iniciar, continuar, o concluir algún trámite; mientras que 11.2% accedió a páginas de internet del gobierno para realizar algún pago o solicitar algún servicio, sin embargo, el 79.3% a nivel nacional, de usuarios se sintieron satisfechos o muy satisfechos con los trámites realizados.

Por otra parte, conforme al Índice de Estado de Derecho en México (2019-2020)²⁰ se registraron incrementos modestos en los puntajes de 17 estados (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) en los que se evalúan diversos factores gubernamentales como: Límites al poder, ausencia de corrupción, gobierno abierto, cumplimiento regulatorio, etc., mientras que el Estado de México alcanzó un cuarto lugar en el factor de gobierno abierto, lo que demuestra que se ha incentivado la participación ciudadana y promovido aspectos como la transparencia y la accesibilidad.

En ese mismo orden de ideas, el Índice de Gobierno Abierto en México 2019²¹ arrojó un crecimiento de 13 puntos respecto al valor promedio registrado en el año 2017; para el caso del subíndice de transparencia, los sujetos obligados cumplen sus obligaciones legales de transparencia,

²⁰ Índice de Estado de Derecho en México (IEDMX) 2020-2021, World Justice Project® (WJP).

²¹ Índice de Gobierno Abierto en México 2019.

sin embargo, las acciones que realizan para garantizar el derecho de acceso a la información no siempre están enfocadas en responder las necesidades de la ciudadanía, lo que denota sin lugar a dudas una área de oportunidad que debe atenderse.

Por otro lado, la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016²² arrojó que el medio más identificado por la población para obtener información del gobierno son las páginas de internet de los gobiernos con un 44%, mientras que el 20% acude directamente a las oficinas de gobierno; el 15.9% utiliza los portales de transparencia de los sujetos obligados; y, solo el 0.7% realiza solicitudes de información.

Referente al período comprendido entre el 1° de julio de 2017 y el 30 de junio de 2018, los sujetos obligados de todo el país recibieron más de 790,000 solicitudes de acceso a la información, lo que demuestra que el sistema que se ha construido para garantizar el derecho de acceso a la información cubre una demanda de información real.

En el Estado de México, de acuerdo con la Métrica de Gobierno abierto 2019²³ y en su componente de transparencia proactiva, obtuvo un 0.61%, por ello es importante mencionar que se construye con dos variables; la primera, se refiere al buscador interno, que son los resultados útiles obtenidos mediante el buscador del sitio web de cada uno de los sujetos obligados; la segunda, se refiere a los resultados generados por la búsqueda de dicha información en *Google*.

²² Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID, 2016) (INEGI).

²³ Métrica de Gobierno abierto 2019, investigación cualitativa y cuantitativa coordinada por el INAI y realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE).

Estos datos han demostrado que la necesidad de incorporar estrategias para cumplimentar con los objetivos de acceso a la información pública, transparencia proactiva y justicia abierta, sean urgentes y factibles para lograr que ésta última se imparta de manera pronta y expedita, por lo que es impostergable su desarrollo y planificación, por lo que el control y manejo de estos factores permitirá avanzar en el desarrollo de políticas públicas y en la impartición de justicia, como un compromiso que tiene el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México y por ende, ha sido preciso actuar al respecto.

Portal de Sentencias

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México se convirtió en pionero al abordar dichos temas y materializarlos mediante la implementación del Portal de Sentencias, por lo que mediante Acuerdo²⁴ la Junta de Gobierno y Administración determinó el uso obligatorio del portal para la publicación de todas las sentencias y resoluciones dictadas en el Tribunal, acorde con la iniciativa de reforma

²⁴ Acuerdo de la Junta de Gobierno y Administración, por el que se determina el uso obligatorio del “Portal de Publicación de Sentencias”, relativo a todas las sentencias y resoluciones dictadas en las Secciones de Jurisdicción Ordinaria, Sección Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, Salas Regionales de Jurisdicción Ordinaria, Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, Magistraturas Supernumerarias, así como de las opiniones consultivas de carácter jurídico elaboradas por la Magistratura Consultiva aprobadas por el Pleno; todas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”, sección primera, de primero de diciembre de dos mil veinte.

a la fracción II, del artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, del Senado de la República, con la que se aprobaron diversos dictámenes y acuerdos que le fueron turnados para su análisis por la Mesa Directiva, entre las que destaca, la iniciativa que busca que los Poderes Judiciales Federal y de las entidades federativas pongan a disposición del público el texto íntegro de todas las sentencias emitidas, además de que se considera que si la sociedad no tiene acceso a las sentencias, no puede evaluar la forma en la que se imparte justicia, por lo que sería imposible evitar que se emitieran sentencias discriminatorias o detectaran actos de corrupción, pues la labor de los juzgados se encontraba al margen del escrutinio ciudadano y solo se ponían a disposición aquellas sentencias que eran consideradas de “interés público”.

Además, conforme a los artículos 2, fracciones I y III, 3, fracción VI, 4, fracciones XI, XII, XIII, XX, XLV, XLVI, XLVII y L, 5, 6, 7, 13, 15, 16, 17, 18, 22 y 24 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios, el Tribunal se encuentra obligado a garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales, así como la adopción de medidas de seguridad que tutelen su confidencialidad para prevenir posibles violaciones a los principios contenidos en la ley de la materia y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46, fracciones I, II y III, 58 y 59 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, serán encargados de la Protección de Datos Personales, las y los Magistrados Presidentes de las cuatro Secciones de la Sala Superior, las y los Magistrados Titulares de Jurisdicción

Ordinaria y en Materia de Responsabilidades Administrativas de las Salas Regionales, las y los Magistrados Supernumerarios y Magistratura Consultiva, esto es, realizarán la clasificación de la información confidencial y en consecuencia, la elaboración de las versiones públicas de las sentencias.

Por ello, con plena autonomía e independencia y como parte del Sistema Estatal Anticorrupción, en un ejercicio de congruencia y transparencia proactiva sin precedentes en los órganos de justicia administrativa, el Tribunal publica la totalidad de sus sentencias en versiones públicas, con lo cual se respeta y garantiza los derechos humanos de acceso a la información pública y protección de datos personales y el diverso derecho humano a una buena administración de justicia, toda vez que permite conocer, revisar y en su caso, evaluar los criterios y argumentos utilizados por una o un juzgador al resolver determinada controversia; contribuye a revelar y combatir posibles actos de corrupción, sean cometidos por la autoridad jurisdiccional o por las personas justiciables; conocer el proceso de las decisiones que emiten las y los Magistrados integrantes y la forma en que interpretan las normas y el tipo de reparaciones que se determinan; favorece la creación de nuevos criterios interpretativos; da a conocer los tipos de conflictos que han sido planteados y la forma en la que esta instancia se erige en el eje rector de la buena administración pública.

Con la implementación del Portal se observan los principios de legalidad, igualdad, imparcialidad, buena fe, veracidad, honradez, respeto, publicidad, economía, información y transparencia que establece el Código Administrativo del Estado de México; de certeza,

gratuidad, imparcialidad, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y oportunidad, que dispone la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; y de calidad, consentimiento, finalidad, información, lealtad, información, licitud, proporcionalidad y responsabilidad, contemplados en la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios.

Además, cobran gran relevancia en materia de transparencia para la función sustancial las siguientes bases y principios: **Máxima Publicidad:** Conlleva que la sociedad posea mayor comprensión del sistema de justicia administrativa y de los procedimientos que pone el Estado a su disposición para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos. **Accesibilidad:** La información será de fácil acceso, comprensible, gratuita y a disposición de todas las personas a través de un medio electrónico y en un formato útil. **Oportunidad:** La información contenida en el Portal es completa y actualizada permanentemente. **Completitud:** Se publican las versiones públicas de todas las sentencias y resoluciones emitidas por los órganos que integran este Tribunal tal cual obran en los expedientes respectivos, sin discrecionalidad, pero con las excepciones establecidas en la ley, con la finalidad de dar la certeza de que su contenido corresponda con la argumentación y fundamentación jurídica utilizada por la o el juzgador, respecto a los hechos planteados; documentos que, desde luego, contienen —como requisito de validez— la firma del Magistrado o Magistrada que emite el fallo y la firma del Secretario que autoriza y da fe.

Esta herramienta digital está diseñada para que cualquier ciudadana o ciudadano, interesado en buscar la versión pública de una sentencia para fines, entre otros, de índole académico, estadístico, de investigación, lo haga de forma rápida y sencilla mediante la redacción en la barra del tema de su interés para dar clic y acceder al sistema, mismo que a la vez generará una lista de opciones relativas a la consulta con base en datos mínimos con los son el año, número de expediente, nombre del Magistrado o Magistrada a cargo, materia, tema y la sentencia en versión PDF, descargable no editable.



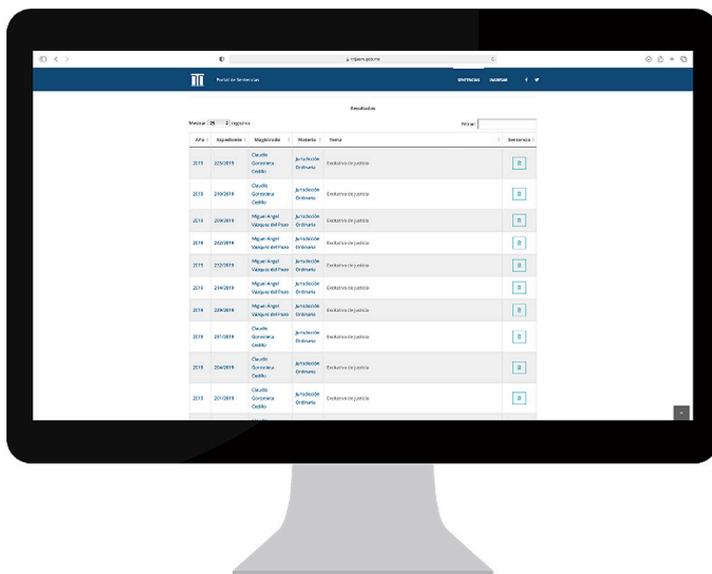
En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y la Secretaría de la Función Pública (SFP), convocaron al Premio a la Innovación en Transparencia 2020.

El objetivo del certamen fue identificar, difundir e incentivar las prácticas que fortalecen el acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas en México, y que constituyen mejoras sustantivas de las instituciones del Estado mexicano para beneficio de la población a través de la tecnología.

El certamen recibió 70 proyectos provenientes de instituciones de las tres órdenes de gobierno, organismos autónomos, organizaciones de la sociedad civil y personas físicas. El jurado del concurso eligió 12 proyectos ganadores y 4 menciones honoríficas. Destacamos que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México recibió la mención honorífica en la categoría estatal por el Portal de Publicación de Sentencias, junto con el proyecto “VeraDatos” del Consejo Estatal de Población del Estado de Veracruz.

El Portal de Sentencias fue considerado como una importante aportación a la promoción de la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, así como, un ejemplo de la importancia de la práctica de gobierno abierto.

Uno de los pilares del Tribunal es la transparencia y rendición de cuentas, por ello, la innovación tecnológica del Portal de Sentencias convirtió a este órgano autónomo en el primer Tribunal del país que, en forma activa, publica todas sus sentencias.



Por lo anterior, se le considera una herramienta tecnológica vanguardista y funcional para todas y todos los ciudadanos y que actualmente está armonizada con lo establecido en la reforma de 13 de agosto de 2020 a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuyo artículo 73 estipula que los sujetos obligados deberán actualizar y cargar las versiones públicas de sus resoluciones con el fin de generar un sistema nacional democratizador y con justicia abierta y transparente.

Conclusiones

Los modelos de gobernanza descritos con antelación posibilitan un gobierno fuerte, transparente y humanista donde la principal actividad es atender las necesidades de la ciudadanía y darle a conocer las acciones que se llevan a cabo para disminuirlas paulatinamente, con la finalidad de que cuente con la mayor información y herramientas posibles y así tengan la seguridad de que sus derechos no son vulnerados y la administración pública es eficiente, justa y completa.

Por ello, el derecho a una buena administración pública es un derecho que es correspondiente para todos los sectores y en este sentido, las instituciones tienen que velar por su ejercicio, sin escatimar en la búsqueda y desarrollo de alternativas para ser transparentes y dinámicos, como acontece con el uso de las tecnologías que al día de hoy facilite y complemente el desempeño de las atribuciones, funciones y metas, en el caso concreto como el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, por lo que se les invita a consultar el Portal de Sentencias a través del sitio <https://trijaem.gob.mx/sentencias>

Fuentes de consulta

Hernández Cruz Armando (2018), *Gobierno abierto y Justicia Abierta*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/ Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2019, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México, 2020, 166 pp.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), (2017), *Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva, Manual de “Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), México, 91 pp.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), (2019), *Métrica de Gobierno Abierto 2019*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), México.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), *Políticas de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, México, 50 pp.

López Ayllón Sergio (2017), *La Transparencia Gubernamental*, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto Belisario Domínguez, México, 543 pp.

Rodríguez Mondragón, Reyes (2017), *Justicia Abierta: Construyendo Tribunales Abiertos y Modernos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

World Justice Project, *Índice de Estado de Derecho en México 2020-2021*, World Justice Project, México, 104 pp.

Normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios.

Acuerdo de la Junta de Gobierno y Administración, por el que se determina el uso obligatorio del “Portal de Publicación de Sentencias”, relativo a todas las sentencias y resoluciones dictadas en las Secciones de Jurisdicción Ordinaria, Sección Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas, Salas Regionales de Jurisdicción Ordinaria, Salas Especializadas en Materia de Responsabilidades Administrativas, Magistraturas Supernumerarias, así como de las opiniones consultivas de carácter jurídico elaboradas por la Magistratura Consultiva aprobadas por el Pleno; todas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, publicado en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”, sección primera, de primero de diciembre de dos mil veinte.

Transparencia Proactiva: Desde el enfoque de la perspectiva de género

Dra. María Isabel Sánchez Holguín

Secretaria de las Mujeres del Estado de México

Resumen

En la actualidad, con las tendencias digitales y el derecho al acceso a la información con el que cuenta la ciudadanía, se ha posibilitado cambiar su calidad de vida e incidir en la toma de decisiones y en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. La adecuada organización y seguimiento de la información tiene beneficios dentro y fuera de las instituciones públicas que, de ser expuesta conforme a los elementos mínimos de una práctica de Transparencia Proactiva, coadyuvarían en la creación de una gobernanza eficaz para contribuir, no sólo con la lucha contra la violencia de género, sino con las luchas sociales.

Palabras clave: Gobierno abierto, Transparencia Proactiva, Gobernanza, Perspectiva de Género, Participación Ciudadana.

Introducción

El propósito de este artículo es enfatizar la importancia que tiene la transparencia proactiva en la sociedad actual, en donde la perspectiva de género juega un papel fundamental para garantizar los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres, además, es una opción para llevar a cabo la participación de la ciudadanía a través de redes de datos, para que la comunicación pueda darse de manera interactiva y efectiva, siendo esta la nueva forma de gobierno de los regímenes democráticos avanzados, en los que se enmarca a la transparencia y a la rendición de cuentas como fenómenos que se dan de manera cada vez más virtual.

Para la Transparencia Proactiva la participación de la ciudadanía es imprescindible, pues influye en el empoderamiento de los sectores poblacionales que se encuentran en situación de vulnerabilidad, permitiendo que estos incidan en los procesos de toma de decisiones.

Estos sectores en particular requieren de mayor atención con respecto a la Transparencia Proactiva, concepto que tiene como base normativa los artículos 56, 57 y 58 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que representa una evolución importante en los esfuerzos previos que privilegiaban la publicación de información obligatoria por ley y no la que necesita la ciudadanía.

Para dar cumplimiento a estas nuevas disposiciones, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai), como cabeza del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos

Personales (SNT), ha contribuido a la construcción de diversos instrumentos normativos y teóricos que marcan la ruta para el desarrollo de esfuerzos en la materia.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) “La participación efectiva crea una atención renovada hacia los mecanismos mediante los cuales los gobiernos van más allá del papel de simple proveedores de servicios públicos hacia una mayor colaboración con todos los actores implicados, incluido el sector privado, la academia y órganos independientes del Estado” (OCDE, 2016: 12).

De esta manera, los gobiernos de todo el mundo han empezado a emprender acciones relacionadas con lo que podemos denominar “Gobierno abierto”; de hecho, la OCDE ha puesto de manifiesto cómo los principios de gobierno están cambiando las relaciones entre funcionarios, ciudadanas y ciudadanos, haciendo de ésta más dinámica y mutuamente beneficiosa, ya que se basa en la confianza recíproca.

El gobierno abierto es definido por la Comisión de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva²⁵ como “un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos, en cuyo trabajo convergen la **transparencia** y la **participación ciudadana** como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social”, (Inai, 2017: 15).

²⁵ El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT) estableció once comisiones temáticas con el objetivo de coordinar, colaborar, analizar y proponer sobre las materias de su competencia; la Comisión de Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva es una de estas 11 comisiones.

Si bien el concepto de gobierno abierto tiene una estrecha relación con la transparencia proactiva, resulta que refieren connotaciones diferentes, la transparencia proactiva hace referencia a todas “aquellas actividades que promueven la identificación, generación, publicación, difusión y reutilización de información adicional a la establecida de carácter obligatorio por la Ley General (de Transparencia y Acceso a la Información Pública)” (Inai, 2017: 19).

Por lo que respecta al gobierno abierto es importante destacar que, con referencia al marco conceptual, la existencia de dos elementos fundamentales del modelo desarrollado por el Inai, la participación y en segundo lugar la relación estrecha con la transparencia.

En el eje de participación se encuentran los instrumentos, prácticas y dinámicas mediante los cuales son generadas las demandas y necesidades sociales que pueden incorporarse en el diseño de políticas públicas, de esta manera, la participación permite la creación de espacios de interlocución para incidir en la toma de decisiones gubernamentales.

Transparencia Proactiva y Perspectiva de Género

De acuerdo con el Inai (2017:19), “la transparencia proactiva sirve para disminuir asimetrías de la información, propiciar relaciones horizontales entre grupos sociales y de estos frente a las autoridades, mejorar el acceso a trámites y servicios y optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos para construir mecanismos de rendición de cuentas efectivas”.

Sin embargo, es importante enfatizar que tanto la ciudadanía como el personal del servicio público deben identificar que existen, por lo menos en nuestra entidad, 8 elementos mínimos en torno a una práctica de Transparencia Proactiva, que de acuerdo con el Inai, en 2019, son:

1. Que la información publicada sea adicional o complementaria a la que se entrega en respuesta a solicitudes de acceso a la información y a la que se reporta en el Sistema de Portales de Obligación de Transparencia;
2. Que la información persiga un objetivo específico, es decir, atender una necesidad o demanda de información concreta de un grupo social con el que esté vinculado el sujeto obligado;
3. Que se realicen trabajos de identificación de diversas fuentes de información, así como de integración y procesamiento de las mismas antes de su publicación y difusión;
4. Que la información a publicar cuente con características de calidad;
5. Que la información siempre se dé a conocer mediante medios de difusión que sean afines a las características de las personas a las que se dirige;
6. Que los medios de difusión cuenten con herramientas que midan el consumo de la información;
7. Que la información sea evaluada de manera permanente para determinar los aspectos que se pueden mejorar o complementar; y
8. Que la sociedad sea el origen y el fin de la publicación de la información, con el propósito de que las instituciones publiquen la información en esta materia de manera pertinente y la ciudadanía sepa exigir la garantía a su derecho de acceso a la información.

De acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios²⁶, en el Estado de México se exige el diseño e implementación de políticas de transparencia proactiva, en atención a los lineamientos generales definidos por el Sistema Nacional, y diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que se establece como mínimo en la Ley. Dichas políticas tienen como objetivo promover la reutilización de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, identificada con base en las metodologías previamente establecidas.

Asimismo, se estipula que la información publicada por los sujetos obligados en el marco de la política de transparencia proactiva se difundirá en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida; que el instituto citado publicará los criterios para evaluar la efectividad de la política de la transparencia proactiva, considerando como base la reutilización que la sociedad haga de la información; y que la información que se publique como resultado de las políticas de transparencia deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanía y tener un objeto claro enfocado a las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2016).

²⁶ Artículos 70, 71, 72 y 73 del Capítulo II: De la Transparencia Proactiva.

La transparencia proactiva se ha visualizado en el actuar de las activistas que, con base en solicitudes de información, han podido exponer de manera más precisa sus demandas, tales como: el derecho al aborto; las licencias por maternidad; y la exigencia de que el trabajo doméstico y de cuidados al interior del hogar sean reconocidos y compartidos.

Muchas de estas demandas han sido incorporadas a la agenda de los poderes públicos que comienzan a implementar políticas específicas como parte del reconocimiento de los problemas públicos que en muchas ocasiones, tiene como base la información obtenida a partir de los mecanismos de Transparencia Proactiva.

Es posible argumentar que el éxito obtenido en este ámbito se debe al reconocimiento de que, además de habilitar la infraestructura suficiente que permita a la ciudadanía solicitar información (transparencia reactiva), e impulsar a toda entidad pública a transparentar información relativa a sus actividades y presupuestos (transparencia activa) es necesario promover que dicha información tenga utilidad social, es decir, que llegue efectivamente a la sociedad para que tenga el potencial de ser utilizada para los fines que la ciudadanía considere relevantes.

Por lo anterior, la administración pública, a través de las Unidades de Transparencia, lleva a cabo la revisión de la información considerada de utilidad pública que no se encuentra especificada en las obligaciones de transparencia, con el propósito de propiciar la generación de conocimiento público y contribuir a mejorar la toma de decisiones tanto de la ciudadanía como de las autoridades.

El uso acrecentado de las redes sociales durante esta época de pandemia por COVID-19 ha permitido que las instituciones públicas mantengan un estrecho vínculo con las Organizaciones de la Sociedad Civil y con las usuarias de estas redes; pues el acercamiento con la ciudadanía es la clave de un gobierno abierto y una democracia plena.

Una iniciativa de Transparencia Proactiva con la que cuenta el Gobierno del Estado de México, por ejemplo, es a través de la Secretaría de las Mujeres, con el Atlas de Género, el cual es un instrumento de política pública que puede ser consultado a través de internet, en el que se tiene una concentración completa y actualizada de datos georreferenciados, que provee información sobre la situación que viven las mujeres en nueve dimensiones sociales.

Este instrumento fue diseñado desde el enfoque de derechos y de la interseccionalidad, concepto que de acuerdo con Crenshaw (1991) permite reconocer que las violencias y desigualdades no se encuentran desvinculadas ni pueden explicarse de forma desarticulada, de esta forma se considera a las y los ciudadanos como sujetos de derechos y como usuarios activos de esa información.

La consolidación del Atlas resulta de la voluntad política e institucional por avanzar en los temas referentes al acceso de la información para la toma de decisiones, desde los gobiernos pero también desde la sociedad civil, en este proyecto participaron el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); el Instituto de Información Geografía, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM), y el Sistema Estatal de Informática (SEI).

El Atlas de Género contribuye a visibilizar las brechas de desigualdad de niñas, adolescentes y mujeres en la entidad mexiquense, permitiendo a las usuarias emplear esa información en intereses estratégicos que puedan modificar su realidad y atender la diversidad y pluralidad existente.

Un instrumento como el Atlas de Género del Estado de México, permite que las instituciones gubernamentales, organismos de la sociedad civil, el sector privado y particulares dispongan de información y referencias estadísticas de variables de trascendencia desde una perspectiva de género, lo que supone entre otras cosas el ejercicio del derecho de acceso a la información, el monitoreo y evaluación de políticas públicas en la entidad mexiquense.

Dentro de la Administración Pública del Estado de México se han implementado otro tipo de estrategias como lo son los Servicios itinerantes de la Secretaría de las Mujeres y las Caravanas por la Justicia Cotidiana de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, para hacer llegar información sobre los bienes y servicios que otorgan las instituciones, así como canalizar a las y los usuarios con otras instituciones que puedan brindarles atención.

En este contexto, un reto pendiente para todos los sectores de gobierno es la implementación de nuevas estrategias de difusión de información en materia de Transparencia Proactiva, lo cual invita a las instituciones a generar estrategias para llegar a mujeres en situación de vulnerabilidad, como lo son las mujeres indígenas, mujeres rurales y mujeres con discapacidad, con el objetivo de que ellas tengan mayor incidencia en la toma de decisiones, en el diseño de políticas públicas y en la mejora de su calidad de vida.

Reflexiones finales

Finalmente, es importante mencionar que, las instituciones tienen como reto principal avanzar hacia una etapa en la que la información no sea sólo producto de la sinergia común institucional, sino que pueda ser flexible para responder a las demandas sociales existentes.

Desde esta perspectiva, es necesario que la Administración Pública del Estado de México continúe con la construcción de mecanismos que permitan que las mujeres puedan acceder a información oportuna y de calidad, con la cual puedan empoderarse para la toma de decisiones y que esto se vea reflejado en su calidad de vida, la de sus familias y de la sociedad en general.

Cada vez son más las instituciones que publican información resultante del diálogo abierto y efectivo con la sociedad. Esto, a mediano y largo plazo, permitirá resolver de manera horizontal y en conjunto con la sociedad sus demandas y necesidades de información.

La organización de la información y la capacitación de las personas al servicio público en materia de Transparencia Proactiva con enfoque de género es una propuesta para un adecuado diseño de políticas públicas que nos permitirá mejorar la calidad de los servicios otorgados, ya que los grupos más vulnerables, podrían participar activamente e incidir en la toma de decisiones que beneficien a todas y a todos.

La sociedad es la mejor aliada para acompañar a las instituciones en sus procesos de identificación, procesamiento, generación, publicación, divulgación y evaluación de la información; pues frente a los retos

que enfrentan las democracias contemporáneas y ante el surgimiento de nuevos esquemas de gobernanza digital, ahora con perspectiva de género, la sociedad en sí misma es quien, con su participación, sus saberes y la experiencia acumulada a lo largo de su vida, puede guiar y orientar a las instituciones para que estas provean información útil que conllevará a una toma de decisiones debidamente informada.

Fuentes de consulta

Azuara, C. (enero-junio de 2015). Apuntes sobre la implementación del nuevo régimen de transparencia en México. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM* (2), 319-340.

Darbshire, H. (s.f.). Proactive Transparency. *The Future of the right to information?* World Bank Institute, CommGAP.

Fierro Ferraez, A. (julio-diciembre de 2018). Derecho de Acceso a la información entre la Constitución y la realidad. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (39), 35-88.

Gilas, K. (s.f.). *Un estudio de la calidad de la democracia mexicana*. UNAM.

Gómez Muñiz, M., & Macedonio Maya, O. E. (mayo-agosto de 2015). Transformación Municipal: de la administración burocrática a la gerencia gubernamental. (I. d. Jalisco, Ed.) *Caja de Cristal*.

González Jancewicz, N. (2013). *El ecofeminismo ante la crisis sistémica: camino hacia la sostenibilidad humana y ambiental*. Universidad Pública de Navarra.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2019). *Métrica de Gobierno Abierto*. CIDE.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (s.f.). *Guía de Transparencia Proactiva, Construyendo conocimiento público útil en beneficio de la sociedad*. 3-11. Secretaría de la Función Pública, Transparencia Proactiva, INAI.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. (4 de mayo de 2016). *Periódico Oficial Gaceta del Gobierno* (80).

Morshed, A. (23 de febrero de 2018). *International Journal of Productivity and Performance Management* doi: <https://doi.org/10.1108/IJPPM-08-2016-0169>

ONU Mujeres. (17 de 03 de 2020). *Covid19 en América Latina y El Caribe. Cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*. Panamá.

OCDE (2016), *Gobierno Abierto Contexto Mundial y el Camino a seguir*, Organización para la Economía, Cooperación y el Desarrollo, doi: <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>

Pascual Rodríguez, M., & Herrero López, Y. (junio de 2010). Ecofeminismo, una propuesta para repensar el presente y construir el futuro. Boletín ECOS.

Proactive Transparency in the United States and the Netherlands: The Role of Government Communication Officials. (2017). *American Review of Public Administration*. doi:10.1177/0275074016628176

Rupp, L. J., & Taylor, V. (2013). Feminism and social movements. En D. A. Snow, D. della Porta, B. Klandermans, & D. McAdam (Edits.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements* (M. F. Becerril Salinas, Trad.). doi:10.1002/9781405198431.wbespm090

Sémpertegui, A. (2019). Indigenous Women's Activism, Ecofeminism, and Extractivism: Partial Connections in the Ecuadorian Amazon. *Politics & Gender*.

Sistema Nacional de Transparencia. (s.f.). *Cuadernillo Mejores Prácticas de ejercicios de Gobierno Abierto*. 4. Comisión de Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva.

Solís Espallargas, C. (s.f.). Ecofeminismo ante la crisis global. Departamento de Teoría de la Educación y Pedagogía Social, Universidad de Sevilla.

Vallejos-Romero, A., & Torres Navarrete, J. (2012). Los déficits de calidad de la democracia en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*.

Welp, Y. (s.f.). La participación ciudadana en la encrucijada, los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 117-130.

Transparencia Proactiva: La nueva frontera de la transparencia

Mtro. Adrián Alcalá Méndez

Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai)

Resumen

El 4 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con lo cual se incorporó al asidero jurídico mexicano de la transparencia el concepto de transparencia proactiva, este es, el norte que deberán de seguir todas las instituciones públicas en el Estado mexicano para poner a disposición de la población información útil, relevante y de calidad que le permita construir conocimiento para resolver problemas públicos de su día a día. El presente texto detalla la evolución de esta agenda hasta nuestros días y hace un recuento de los esfuerzos hechos desde el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) por dar cumplimiento a este nuevo mandato normativo, así como sobre los retos que se tienen por delante para su consolidación.

Palabras clave: Transparencia, Transparencia Proactiva, Conocimiento Público, Participación Ciudadana, Información de Calidad.

I. Contexto

El 4 de mayo de 2015 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley General). Esta es, una ley de avanzada que se construyó de manera colaborativa con la sociedad civil organizada, como parte de un verdadero ejercicio democrático, una nueva gobernanza, y en respuesta a la legítima demanda de la sociedad mexicana por mayores espacios de participación e incidencia pública.

Dicha ley permitió robustecer el marco normativo de la transparencia en México, que venía evolucionando desde la transición electoral del año 2000 con la promulgación de la primera Ley Federal de Transparencia en 2002 y la reforma de 2007; al dar origen al Inai, al Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), a la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), así como a nuevos conceptos como el de transparencia proactiva, con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio del derecho humano de acceso a la información a todas y todos los mexicanos.

De acuerdo con el Capítulo II de la Ley General, dedicado a la transparencia proactiva (artículos 56, 57 y 58), y la propia reglamentación secundaria mandatada por ésta,²⁷ la información que se publique bajo esta nueva vertiente de la transparencia, deberá

²⁷ Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva.

promover la generación de conocimiento público útil que permita a las personas disminuir asimetrías de información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar su toma de decisiones y vigilar los actos de autoridad y el ejercicio del poder mediante la promoción de mecanismos que detonen una rendición de cuentas más efectiva.

Este nuevo marco normativo ha implicado el diseño y puesta en marcha de un conjunto de esfuerzos institucionales encaminados a materializar el espíritu de la Ley General en acciones concretas, en beneficio de la población.

De acuerdo con ello, desde el Inai hemos avanzado en dos dimensiones de actuación específicas. Por una parte, en la construcción de una política institucional progresiva en materia de transparencia proactiva orientada a publicar, desde un enfoque ciudadano, información útil y relevante sobre el quehacer y las labores cotidianas del Instituto; y, por otra parte, hacia la puesta en marcha de una serie de acciones para la identificación, evaluación, reconocimiento y socialización de mejores prácticas en la materia, así como en la construcción de capacidades e inteligencia pública para el diseño e implementación de esfuerzos de construcción de información socialmente útil y conocimiento público.

No obstante, antes de entrar al detalle de estas acciones, conviene detener la atención un momento para poner en contexto el surgimiento esta agenda en nuestro país.

II. El sendero de la transparencia en México

De acuerdo con Eduardo Guerrero (2008), en la evolución de la transparencia pueden distinguirse tres generaciones: la transparencia de primera generación, o transparencia para saber; la transparencia de segunda generación, o transparencia para resolver; y la transparencia de tercera generación, o transparencia para resolver en colaboración.

A la primera, podemos ubicarla entre el lapso que comprende la promulgación de la primera Ley Federal de Transparencia, en 2002, y los lindantes del 2008. En esta primera etapa, la transparencia se limitaba a buscar garantizar el derecho a saber, mediante la atención de solicitudes de acceso a la información y el cumplimiento a las obligaciones de transparencia.

La segunda etapa, por su parte, se ubica entre los años 2008 y 2014, en donde comenzó a hablarse, y ponerse en práctica, una transparencia de tipo focalizada con motivo del lanzamiento del Programa Nacional de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción 2008-2012 del Gobierno Federal de aquel entonces. Esta nueva faceta, a diferencia de aquella de primera generación, se distinguía por la publicación de información “socialmente útil” para incentivar una mejor toma de decisiones de la población.

Al respecto, cabe recordar que, en 2010, el otrora Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) participó de la conformación y puesta en marcha del Manual Administrativo de Aplicación General en las materias de Transparencia y de Archivos, documento que establecía

procedimientos estandarizados en estas materias, incorporaba procedimientos específicos para asegurar la publicación de información socialmente útil y que permitió avanzar la política de transparencia focalizada del Gobierno Federal.

Finalmente, la transparencia de tercera generación, o lo que hoy llamamos transparencia proactiva, se insertó en el asidero jurídico mexicano con la promulgación de la Ley General de Transparencia, en 2015, y se caracteriza, a diferencia de sus contrapartes, por la publicación de información adyacente a las obligaciones de transparencia comunes y específicas vigentes, mediante la integración de mecanismos de participación ciudadana en la detección y producción de la información que se divulga.

De modo que, con esta nueva generación se transita de un esquema unidireccional en el que tradicionalmente eran los funcionarios públicos quienes determinaban lo que debía ser considerada información de interés público; hacia un esquema colaborativo, en donde la participación ciudadana se coloca como un elemento central en el proceso de producción de información de interés social.

Al respecto, y de acuerdo con el Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2019) *“la transparencia proactiva es un concepto que se refiere al diálogo tácito entre los gobernados y los sujetos obligados [...] [que] debería permitir a los sujetos obligados identificar demandas [...] de información y publicar dicha información de forma anticipada sin esperar a que sea solicitada”* (Cejudo, 2019; pp. 358).

La transparencia proactiva se distingue, además, por su valor democratizador. Al promover la apertura de información adicional a la que puede obtenerse por medio de solicitudes de acceso a la información, se asegura un acceso más equitativo a ésta por parte de todos los integrantes de una sociedad (Darbishire, 2010).

Lo anterior resulta revelador a la luz de hallazgos como los del Informe de Labores 2020 del Inai, en donde se encontró que, para el período octubre 2019 - septiembre 2020, los solicitantes de información pública con la mayor participación fueron los sectores empresarial (28.7 %), académico (26.3%) y los medios de comunicación (10.5%); mientras que, el nivel máximo de estudios preponderante declarado por los solicitantes de información pública fue el de licenciatura, con 46.9 % del total, mientras que los particulares con estudios de posgrado que ingresaron solicitudes representaron el 32.4%.

Cifras que confirman una tendencia histórica que se busca revertir con la transparencia proactiva, es decir, el hecho de que el derecho de acceso a la información pública en México es ejercido en mayor medida por solicitantes con altas capacidades técnicas.

Es así como, la transparencia proactiva se ha instalado como la nueva frontera de la transparencia y como una alternativa que, gracias a las posibilidades que nos ofrece nuestra Ley General, puede facilitarnos librar obstáculos normativos y administrativos para acercar a la sociedad en su conjunto, información útil y de calidad, que le permita mejorar su calidad de vida y resolver problemas públicos de su día a día.

III. La propuesta conceptual del INAI y el SNT

De acuerdo con los *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva* (Lineamientos)²⁸, mismos que fueron construidos a partir del diálogo y retroalimentación con expertos, sociedad civil organizada e integrantes del propio SNT, la transparencia proactiva debe entenderse como *“el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General, que permite la generación de conocimiento público útil con un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables”*.

Dicha definición concibe a la transparencia proactiva como una política pública que busca hacer frente a una serie de problemas públicos concretos, tales como: i) la falta del uso y aprovechamiento del derecho de acceso a la información por mayores segmentos y estratos poblacionales; ii) la falta de información de calidad que permita a las personas mejorar su calidad de vida a partir del consumo y aprovechamiento de información pública; y, más aún, iii) la crisis de confianza y legitimidad que de forma sistemática han venido experimentado autoridades, funcionarios e instituciones públicas frente a la ciudadanía en nuestro país.

²⁸ Los cuales fueron aprobados el 18 de marzo de 2016 por el Consejo Nacional del SNT y publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de abril de 2016 y establecen las directrices nacionales para que, tanto organismos garantes emitan políticas de transparencia proactiva como para que los sujetos obligados avancen en la implementación de esta agenda.

En ese sentido, puede colocarse a la agenda de transparencia proactiva como parte de una nueva ola democratizadora y de apertura gubernamental que se gestó desde principios de la década pasada, y que ha perseguido el fortalecimiento de nuestras democracias mediante la institucionalización de principios de buen gobierno orientados a la mejora de la acción gubernamental.²⁹

Entre algunos de los elementos que distinguen a esta nueva vertiente de la transparencia, y de acuerdo con el entendimiento y la visión que se tiene respecto a esta agenda desde el Inai y propio SNT, cabe resaltar, al menos, tres elementos fundamentales: conocimiento público útil, información de calidad y participación ciudadana.

De acuerdo con los Lineamientos, el conocimiento público útil no es otra cosa que aquel valor agregado que ofrece la transparencia proactiva al procesar información a partir de la articulación de datos, ideas, conceptos y experiencias, a fin de hacerlos del dominio público de manera sencilla, de modo que se estimule el entendimiento y la atención de problemas públicos por parte de cualquier persona.

La información de calidad, por otra parte, es aquella que, mediante una correcta y cabal implementación de esta agenda de transparencia proactiva, cumple con una serie de atributos³⁰ que permiten crear verdadero valor público en beneficio de la sociedad.

²⁹ El surgimiento de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011 es un claro ejemplo de estos esfuerzos democratizadores.

³⁰ Me refiero a los siguientes atributos: Accesibilidad: Que está presentada de tal manera que todas las personas pueden consultarla, examinarla y utilizarla independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas; Confiabilidad: Que es creíble y fidedigna. Que proporciona elementos y/o datos que permiten la identificación de su

Mientras que la participación ciudadana es el vehículo que permite alcanzar un equilibrio entre la oferta de información que producen las instituciones y la demanda de información que reclama la sociedad para resolver problemas públicos de su cotidianidad.³¹ Ello, a partir de la identificación y detección de necesidades y hábitos de consulta y consumo de información de las personas a las que busca dirigirse.

Es por todo lo anterior que esta apuesta conceptual y nueva frontera de la transparencia debe ser el presente y el futuro que nos permita transitar de la cobertura de demandas y necesidades de información, vía obligaciones de transparencia y solicitudes de acceso a la información, hacia la atención de necesidades de información apremiantes a partir de un criterio de oportunidad y verdadera utilidad social.

origen, fecha de generación, de emisión y difusión de esta; Comprensibilidad: Que es sencilla, clara y entendible para cualquier persona; Oportunidad: Que se publica a tiempo para preservar su valor y ser útil para la toma de decisiones de los usuarios; Veracidad: Que es exacta y dice, refiere o manifiesta siempre la verdad respecto de lo generado, utilizado o publicitado por el sujeto obligado en ejercicio de sus funciones o atribuciones; Congruencia: Que mantiene relación y coherencia con otra información generada, utilizada y/o publicada por el sujeto obligado; Integralidad: Que proporciona todos los datos, aspectos, partes o referentes necesarios para estar completa o ser global respecto del quehacer del sujeto obligado; Actualidad: Que es la última versión de la información y es resultado de la adición, modificación o generación de datos a partir de las acciones y actividades del sujeto obligado en ejercicio de sus funciones o atribuciones; y Verificabilidad: Que es posible comprobar la veracidad de la información, así como examinar el método por el cual el sujeto obligado la generó.

³¹ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2019, la información que más interesa a la población que consulta información gubernamental es la vinculada con seguridad pública, desastres naturales, trámites y servicios y programas sociales.

IV. La labor del Inai en materia de transparencia proactiva

Como parte de las dos dimensiones de actuación del Instituto señaladas en un inicio para dar cumplimiento al mandato de la Ley General en materia de transparencia proactiva, cabe decir que, desde 2017, el Inai ha convocado a los sujetos obligados del ámbito federal a solicitar el reconocimiento de prácticas de transparencia proactiva vigentes y armónicas con las disposiciones normativas (Lineamientos) con miras a impulsar el desarrollo de experiencias nacionales y locales que den cuenta del potencial transformador que ofrece la construcción de información útil para la generación de conocimiento público, cuando se involucran mecanismos de participación ciudadana para la detección de necesidades de información.³²

Asimismo, hemos impulsado proyectos de construcción de información útil y conocimiento público como el Banco de Prácticas para la Apertura Institucional³³ o los casos de Memoria y Verdad³⁴ y Follow

³² A la fecha, y a partir de cuatro ediciones anuales de estos reconocimientos, 127 sujetos obligados del orden federal han postulado 203 prácticas de transparencia proactiva, de las cuales han sido reconocidas diez por haber acreditado a cabalidad los criterios de evaluación aplicados.

³³ Proyecto que busca generar inteligencia y capacidades que faciliten el diseño e implementación de iniciativas exitosas en materia de apertura institucional por parte de sujetos obligados, organismos garantes y otros actores interesados. Éste cuenta con 74 prácticas nacionales e internacionales en materia de apertura gubernamental y una sección con 25 iniciativas destacadas en materia de transparencia y participación para hacer frente a la pandemia por coronavirus.

³⁴ Plataforma que, mediante el procesamiento, publicación y divulgación de información útil, persigue la construcción de memoria y la no repetición de hechos lamentables en el país en donde se cometieron presuntas violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad.

the Money.³⁵ No obstante, dado el contexto por el cual atravesamos, considero importante abordar en las siguientes líneas otros proyectos desarrollados bajo esta lógica de transparencia proactiva con motivo de la crisis sanitaria que ha transformado nuestra realidad desde hace ya más de un año.

Sin duda alguna, la presente emergencia sanitaria a nivel global ha planteado importantes retos para quienes abrazamos el estandarte de la transparencia y del acceso a la información pública pues, como los principales facilitadores del ejercicio del derecho a saber, tenemos la obligación de generar las condiciones que permitan a la población acceder a información pública de su interés, privilegiando el flujo de información accesible, oportuna, actualizada, es decir, información de calidad.

De acuerdo con ello, como parte de nuestras atribuciones y en un sentido de responsabilidad social, el Pleno del Instituto emitió el 20 de marzo de 2020 el *Acuerdo ACT-EXT-PUB/20/03/2020.02*, en donde se instruía a las Secretarías de Acceso a la Información y de Protección de Datos Personales a trabajar en la implementación de una mesa de trabajo de transparencia proactiva con los diversos sujetos del sector salud con el propósito de detectar toda aquella información que resultase de interés de la sociedad y fuese vital para la prevención y el combate de la pandemia generada por el virus COVID-19.

³⁵ Proyecto que tiene el propósito de construir una gobernanza fiscal más abierta, en donde las personas puedan participar de todo el ciclo presupuestario, desde la planeación hasta la evaluación, para promover un uso más eficiente de los recursos públicos.

Situación que derivó en la puesta en marcha de acciones específicas en materia de transparencia proactiva como las siguientes:

- a) Micrositio “COVID-19 Transparencia Proactiva: Conocimiento Público Útil”, esta es, una plataforma de construcción de conocimiento bajo un enfoque de utilidad social, que se desarrolló desde el Inai para ofrecer a la población información útil sobre la gestión y evolución de la emergencia sanitaria en nuestro país a partir del análisis de solicitudes de acceso a la información vinculadas con el tema. El sitio integra estadísticas de solicitudes de acceso a partir 13 categorías de análisis, así como preguntas frecuentes de la población y datos abiertos para su consulta y aprovechamiento. Desde su lanzamiento el 15 de abril de 2020, al 31 de marzo de 2021, se han analizado 39,414 solicitudes, de las cuales se han encontrado 12,665 asociadas al COVID-19 en alguna de las categorías de análisis definidas. El micrositio se actualiza quincenalmente y se ha colocado como un sitio de referencia para la población, pues éste cuenta con más de 98,000 visitas al 31 de marzo de 2021.

- b) Micrositio “Temas Relevantes: Conferencias de Prensa Gobierno Federal”, el cual busca fomentar la construcción de conocimiento público útil mediante el análisis, sistematización y presentación accesible de información con alto valor público identificada en las conferencias de prensa vespertinas que diariamente brinda el Gobierno Federal sobre la gestión de la

epidemia. Ello, con la finalidad de apoyar en la divulgación de las medidas, estrategias y acciones desarrolladas para prevenir, combatir y gestionar la pandemia ocasionada por el COVID-19, así como para promover el ejercicio del derecho de acceso a la información como derecho llave para el ejercicio de otros derechos, como lo es el derecho a la salud. Al 31 de marzo se han analizado 385 conferencias y se han procesado 105 temas identificados como relevantes y de alto interés público.

Finalmente, cabe destacar que, como parte del trabajo colaborativo de este Instituto con algunas instituciones públicas del orden Federal en materia de transparencia proactiva, se ha desarrollado, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Salud, un micrositio sobre vacunación que permita conocer a la población toda la información sobre este tema; el cual, contará además, con una sección de datos abiertos sobre personas vacunadas, en apego a la normatividad vigente en materia de protección de datos personales; y una más en donde se publicarán los contratos celebrados en relación a este asunto.

V. Conclusiones: los retos hacia adelante

Si bien hay que reconocer que el presente contexto ha permitido que la transparencia proactiva se haya posicionado en el espacio público como una herramienta de vital importancia para la divulgación de información de calidad, relevante y de interés público, resta mucho por hacer para normalizar su implementación y lograr transitar del cumplimiento de obligaciones de transparencia y solicitudes de acceso a la información, a la publicación de información útil y de calidad, basada en necesidades y hábitos de consumo de información y mecanismos de participación ciudadana.

Muestra de ello son los resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2019 que señalan que los sujetos obligados cumplen con sus obligaciones legales de transparencia (publicación de obligaciones de transparencia y respuesta a solicitudes de acceso a la información), pero las acciones que realizan para garantizar el derecho de acceso a la información no siempre están enfocadas en las necesidades ciudadanas, pues no publican necesariamente información de manera proactiva y con atributos de calidad.

En consecuencia, al limitar el acceso a la información a tales canales convencionales, restringimos las oportunidades de desarrollo de la sociedad en su conjunto, por lo que debemos ver a la transparencia proactiva como la palanca de cambio que nos permita equilibrar las condiciones para el acceso a la información en México.

El futuro de la transparencia y su continua evolución dependen de que las políticas en esta materia no se circunscriban a regular únicamente el ejercicio del derecho a saber, sino que promuevan la transparencia proactiva como una herramienta intrínseca a la gestión pública capaz de contribuir a la atención de las demandas más apremiantes de la sociedad, identificando, procesando, publicando y divulgando información relevante y de interés público, a partir de lógicas colaborativas que permitan usar el conocimiento público en beneficio de todas y de todos.

Dicho esto, son principalmente tres los retos que se visualizan en el camino por consolidar esta agenda de transparencia proactiva en todo el territorio nacional:

1. Avanzar estrategias nacionales que visibilicen el valor instrumental y colectivo de la información pública cuando se incorporan mecanismos de participación ciudadana, de modo que, tanto instituciones como la población en general, asimilen el valor y la importancia de publicar información bajo un enfoque proactivo;
2. Implementar una política de transparencia proactiva nacional mucho más consistente, coherente e integral; y para lo cual será fundamental la colaboración y el trabajo coordinado entre los integrantes del SNT, y posiblemente, algunas modificaciones normativas que tendremos que valorar en el corto plazo con miras a facilitar y normalizar su instrumentación a lo largo y ancho del país; y

3. Avanzar en una continua labor pedagógica que nos permita clarificar falsas ideas y confusiones conceptuales que han limitado la internalización del concepto de transparencia proactiva.

Si el futuro de la transparencia es la transparencia proactiva, como estamos convencidos, debemos labrar el camino que nos permita superar aquellas barreras que han limitado su aprovechamiento para construir política pública que verdaderamente materialice la utilidad social y el valor de la información pública en beneficio de la población.

Fuentes de consulta

Acuerdo ACT-EXT-PUB/20/03/2020.02 [Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales]. Mediante el cual se aprueban diversas medidas para garantizar los derechos de protección de datos personales y acceso a la información, ante la situación de contingencia generada por el denominado virus covid-19. Disponible en <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/AcuerdosDelPleno/ACT-EXT-PUB-20-03-2020.02.pdf>, 16 de abril de 2021.

Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-04 [Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales]. Por el que se aprueban los *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva*. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469086/Lineamientos__catalogos_y_publicacion_de_informacion.pdf, 16 de abril de 2021.

Acuerdo DOF-12-07-2010 [Secretaría de la Función Pública]. Por el que se emiten las *Disposiciones Generales para la Transparencia y los Archivos de la Administración Pública Federal y el Manual Administrativo de Aplicación General en las materias*

de Transparencia y de Archivos. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2120/manual-en-materia-de-transparencia-y-archivos.pdf>, 16 de abril de 2021.

Cejudo, Guillermo *et al* (2019). *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México. Disponible en https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf, 16 de abril de 2021.

Darbishire, Helen (2010), *Proactive Transparency: The future of the right to information?* Banco Mundial. Nueva York. Disponible en <https://www.right2info.org/resources/publications/publications/proactive-transparency-the-future-of-the-right-to-information-darbishire-wb/view>, 16 de abril de 2021.

Guerrero, E. (2008). *Para entender La Transparencia*. México. NOSTRA Ediciones.

Guerrero, Eduardo (2011). *La transparencia focalizada: avances y resistencia. El caso de México*, en Andrés Hofmann, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coord.), *La Promesa del Gobierno Abierto*. Disponible en <http://www.gigapp.org/index.php/comunidadgigapp/publication/show/583>, 16 de abril de 2021.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (ENAIID)*. México. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>, 16 de abril de 2021.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2017). *Banco de Prácticas para la Apertura Institucional*. México. Disponible en https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=238, 16 de abril de 2021.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2015). *Follow the Money*. México. Disponible en https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=327, 16 de abril de 2021

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2019). *Guía de Transparencia Proactiva*. México. Disponible en https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/12/Gu%C3%ADa_TransparenciaProactiva2019.pdf, 16 de abril de 2021.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2020). *Informe de labores 2020*. México. Disponible en https://micrositios.inai.org.mx/informesinai/?page_id=519, 16 de abril de 2021.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2016). *Memoria y verdad*. México. Disponible en <http://www.memoriayverdad.org.mx/>, 16 de abril de 2021.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2019). *Métrica de Gobierno Abierto*. México. Disponible en https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=5765, 16 de abril de 2021.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2020). *Micrositio COVID-19 Transparencia Proactiva: Conocimiento Público Útil*. México. Disponible en https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=6775, 16 de abril de 2021.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2020). *Micrositio Temas Relevantes: Conferencias de Prensa Gobierno Federal*. México. Disponible en <https://micrositios.inai.org.mx/conferenciascovid-19tp/>, 16 de abril de 2021.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2017). *Políticas de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva*. México. Disponible en https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Pol%C3%ADticas-de-Gobierno-Abierto-y-Transparencia-Proactiva.pdf#new_tab, 16 de abril de 2021.

Secretaría de la Función Pública (2008). *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. México. Disponible en <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>, 16 de abril de 2021.

Un modelo de transparencia proactiva y participación ciudadana:

La Guía de Transparencia Proactiva de la SFP y el Inai

Mtra. Mayra López Pineda

*Coordinadora de Promoción y Transparencia en
Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica*

Resumen

El presente trabajo analiza las pautas para la construcción de políticas y buenas prácticas de Transparencia Proactiva que permitan generar condiciones para que la población acceda a información de utilidad, particularmente aquellos grupos históricamente discriminados, poniendo en el centro sus intereses y necesidades así como sus propias vivencias respecto a este derecho, potenciando el sentido igualitario del derecho a la información. Además, el trabajo aborda el caso particular de las estrategias de generación y difusión de información dirigida a los pueblos indígenas en el contexto de la pandemia de la COVID 19, lo que permite ilustrar que, a pesar del reconocimiento formal de este derecho, las prácticas institucionales de Transparencia Proactiva no facilitan el ejercicio pleno de este derecho.

Palabras clave: Derechos Humanos, Acceso a la Información, Derecho a la Información, Transparencia Proactiva, Pueblos Indígenas.

Introducción

Contar con un modelo para la construcción y puesta en marcha de políticas de Transparencia Proactiva que tome en cuenta los intereses y necesidades de información de la población y sitúe a las personas, sus experiencias (necesidades, intereses, inquietudes, expectativas y propuestas) como eje primario es indispensable en una sociedad democrática.

Tomar en cuenta las experiencias de la población en el ejercicio de su derecho a la información, como fuentes de conocimiento para la crítica y la redefinición de las políticas públicas puede ser un gran paso para la disminución de los obstáculos estructurales que enfrentan al día de hoy diversos grupos históricamente discriminados en el acceso a sus derechos humanos.

Si bien en México existe un reconocimiento formal del derecho a la información, el acceso a este derecho se encuentra condicionado por categorías sociales como el género, la identidad lingüística y la clase; además de las condiciones políticas, económicas, culturales y sociales, que sólo permiten hablar en términos de una supuesta igualdad jurídica y que en la práctica ocultan una desigualdad objetiva.

En el presente trabajo se hace un análisis de la Guía de Transparencia Proactiva publicada en el año 2019 por la Secretaría de la Función Pública (en adelante, “la SFP”) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, “el Inai”) (2019), como un referente importante que permite a los sujetos

obligados construir prácticas institucionales para que la población pueda contar con información confiable, de calidad, con pertinencia de derechos humanos, de género e intercultural en formatos accesibles.

Como se verá más adelante, esta Guía (Instituto Nacional de Acceso a la Información; Secretaría de la Función Pública, 2019) constituye una herramienta sumamente valiosa que permitirá a los sujetos obligados, organismos garantes, organizaciones de la sociedad civil y cualquier persona interesada en la construcción de conocimientos, uso y aprovechamiento de la información pública en favor de la sociedad.

Además, incorpora elementos a tomar en cuenta al momento de llevar a la práctica las políticas de Transparencia Proactiva, mediante la promoción de un cambio de cultura que permita modificar los procesos de publicación de información que realizan actualmente las instituciones e incorporar la participación de la sociedad en dichos procesos.

Aunado a lo anterior, en este texto se analiza la documentación realizada por la organización ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, relacionada con la situación del derecho a la información de las comunidades indígenas durante la actual pandemia provocada por la COVID 19, que permite ilustrar la manera en que las herramientas políticas y las estrategias para el acceso a información continúan reproduciendo prácticas discriminatorias de exclusión hacia estos grupos de población respecto a este derecho.

La Guía de Transparencia Proactiva: Pautas para un nuevo modelo de transparencia proactiva

A seis años de la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, “la LGTAIP”) (Congreso de la Unión, 2015) y, particularmente en un contexto de pandemia como el que atravesamos actualmente, es necesario revisar cuáles son los logros y pendientes que existen en materia de derecho a la información, al ser éste un “derecho llave” que hace posible el ejercicio de otros derechos humanos (Consejo de la Transparencia, 2018: 14).

Entre los aspectos más importantes para la reflexión se encuentra el cumplimiento de obligaciones de transparencia proactiva que permita a la ciudadanía contar con información de utilidad, que tome en cuenta sus intereses y necesidades, así como los recursos con los que cuenta para acceder efectivamente a dicha información.

En la LGTAIP se establece que los organismos garantes deben emitir políticas públicas de Transparencia Proactiva que permitan a los sujetos obligados publicar información adicional a la establecida en esta normativa, considerando la demanda de la sociedad, identificándose por medio de metodologías establecidas, aunado a tomar en cuenta la información que generan los propios sujetos obligados y la reutilización que la sociedad haga a la información (Congreso de la Unión, 2015).

Asimismo, de acuerdo con esta Ley, la información generada en el marco de las políticas de Transparencia Proactiva deberá ser publicada y difundida por medios y formatos accesibles al público y

deberá permitir la generación de conocimiento que sea de utilidad, optimizar la toma de decisiones de autoridades y ciudadanía, además de enfocarse en las necesidades de sectores determinados o determinables de la sociedad.

El Inai considera que las obligaciones de Transparencia Proactiva, en su sentido más amplio, consisten en poner a disposición de la sociedad aquella información de interés público que sea adicional o complementaria a la solicitada mediante las plataformas de acceso a la información. Además que, la información disponible como parte del cumplimiento de estas obligaciones debe perseguir un objetivo específico como la atención de demandas y necesidades de información más apremiantes. Asimismo, deberá ser accesible y de calidad, así como estar disponible en todos los medios de difusión que sean afines a las características de las personas a las que se dirige (Consejo de la Transparencia, 2018:7).

Por su parte, Socorro Apreza (2019) considera que, si bien es importante reconocer que existen esfuerzos para contar con un marco normativo amplio que reconozca y garantice el derecho a la información, las prácticas institucionales obstaculizan este cumplimiento. Al no considerar la diversidad y necesidades específicas de grupos de población, particularmente, las comunidades indígenas y afroamericanas, personas con discapacidad, entre otras, tiene como efecto que se refuercen las desigualdades estructurales que enfrentan estos grupos.

Adicionalmente, Adina Barrera (2016) refiere que el cumplimiento de las obligaciones en materia de derecho a la información sólo cubren una necesidad material en donde la ciudadanía es considerada

solamente como beneficiaria/receptora de la información que esté disponible, considerando a las personas como usuarias de un servicio, por tanto, desconociendo si la información recibida ha sido de utilidad para sus intereses y necesidades, tanto a ellas como para el resto de la población.

Aunado a lo anterior, si tomamos en consideración que el perfil de las personas solicitantes de información se concentra en grupos privilegiados ubicados en contextos urbanos que cuentan con los recursos tecnológicos y conocimientos técnicos para acceder a las plataformas y solicitar información, este mecanismo de incorporación de información a las obligaciones de transparencia sigue dejando fuera a las personas en situación de vulnerabilidad que requieren de información que les permita hacer frente a las brechas sociales que enfrentan (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2017).

Para Mallorca, Alonso y González (2006) el diseño de las políticas públicas debe estar enfocado a dar respuestas a las necesidades e intereses de la población, como un requisito para garantizar la no discriminación y que pueden tener un impacto en la modificación de relaciones basadas en el género, la etnia y la clase social, ya que las brechas basadas en estas categorías sociales sólo pueden transformarse si se incide en los intereses estratégicos y la cobertura de las necesidades prácticas de las personas, de tal forma que se pueda impulsar su desarrollo y, como ciudadanía, se les permita tener acceso a la información (Ramírez Velázquez, 2007).

Precisamente como una forma de mejorar las prácticas institucionales en materia de derecho a la información, en el año 2019, el Inai y la SFP publicaron la Guía de Transparencia Proactiva, que pretende

aportar elementos mínimos para el desarrollo de buenas prácticas de Transparencia Proactiva, así como “promover un cambio de cultura que modifique los procesos de publicación de información de las instituciones y visibilice la relevancia de incorporar la participación de la sociedad en dichos procesos”(Instituto Nacional de Acceso a la Información; Secretaría de la Función Pública, 2019:6).

Asimismo, por medio de cinco fases, esta Guía pretende ilustrar cómo se podrían construir ejercicios exitosos de Transparencia Proactiva tomando como referencia ejemplos relacionados con trámites en materia de salud, medio ambiente o aquellos trámites administrativos que resultan complejos para las personas, como el hacendario.

Las fases que propone el Inai para la construcción de buenas prácticas de transparencia proactiva consisten en: 1. Identificación de información a generar y/o publicar; 2. Generación y/o publicación de información; 3. Difusión de información publicada; 4. Medición de la reutilización e impacto de la información publicada y; 5. Evaluación de la información publicada (Instituto Nacional de Acceso a la Información; Secretaría de la Función Pública, 2019:11).

Entre las principales cuestiones que vale la pena resaltar de esta Guía, destaca la priorización hacia la generación de diagnósticos de necesidades de grupos específicos de la población como un primer paso hacia la construcción de prácticas de Transparencia Proactiva, debido a que el Inai reconoce que el hecho de que la información se encuentre en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) no garantiza que las personas tengan acceso a ella.

Otro aspecto, que se reconoce en este documento como una problemática importante, es el actual modelo de publicación de obligaciones de transparencia, mismo que requiere invertir una gran cantidad de tiempo y recursos por parte de las Unidades de Transparencia, lo que podría traer como consecuencia que queden recursos limitados para el desarrollo de acciones de transparencia proactiva.

Cabe señalar que, mientras la publicación en el SIPOT es obligatoria, actualmente las acciones de Transparencia Proactiva se realizan de acuerdo con la voluntad y capacidades de los sujetos obligados, y se incentivan mediante reconocimientos, por lo que, a largo plazo se debería resolver la tensión entre la carga burocrática de información obligatoria y buscar un equilibrio con prácticas de Transparencia Proactiva que permitan innovar en la entrega de información focalizada mediante criterios de priorización, tal como lo indica el Programa Nacional de Transparencia (PROTAI) (Sistema Nacional de Transparencia, 2017).

En esta Guía también se toma en cuenta aspectos como la brecha digital, al considerar que las páginas de Internet no son el único medio para difundir información y, en ese sentido, se deben buscar alternativas como trípticos o pláticas, haciendo énfasis en que los materiales impresos pueden generar discriminación, principalmente a personas analfabetas.

Lo anterior, se agudiza en el caso de las personas hablantes de lenguas indígenas pues no todas las lenguas cuentan con equivalencias en expresión escrita y son éstas quienes tienen tres veces más posibilidades

de no leer ni escribir que el resto de la población, según datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2018).

Otro aspecto relevante de esta Guía, es que incorpora elementos de participación ciudadana para la vigilancia de recursos públicos y la rendición de cuentas. En específico, resalta la idea de identificar necesidades de información mediante mecanismos de participación ciudadana (este es uno de los puntos nodales, ya que anteriormente el principal medio de identificación de necesidades de información eran las solicitudes recibidas).

También resalta la idea de evaluar la reutilización y los impactos de la información, no sólo mediante información cuantitativa como visitas a un portal o personas que recibieron una plática, sino a través del fomento del involucramiento de ciudadanas y ciudadanos en ejercicios de contraloría social para identificar malas prácticas por parte de personas funcionarias públicas, que podría facilitar la rendición de cuentas.

Debido al punto anterior cobra sentido que los Órganos Internos de Control sean considerados como co-responsables en las prácticas de Transparencia Proactiva, pues de esta forma se podrían crear herramientas para detectar y sancionar posibles actos ilícitos por parte de personas funcionarias públicas. La Guía menciona que “es deseable” que ambas instancias participen, sin embargo, para las Unidades de Transparencia sí es una obligación legal.

Resulta interesante –aunque también dependerá de la voluntad política de quienes encabezan las instancias de transparencia y los recursos disponibles– llevar a la práctica algunas acciones que se mencionan en la Guía, y que permitirán potenciar la construcción de información útil en beneficio de la población. Algunas de estas acciones van encaminadas a disminuir brechas de información; mejorar el acceso a trámites y servicios; mejorar la toma de decisiones en la comunidad y autoridades; y promover la rendición de cuentas.

Aunado a lo anterior, resulta de utilidad la inclusión de ejemplos prácticos llevados a cabo por gobiernos y organizaciones civiles en México que permiten aterrizar las ideas, así como un ejemplo hipotético que posibilita comprender cada paso propuesto.

Además, esta Guía incorpora una serie anexos que tienen como objetivo llevar de la mano a las instancias que desean generar buenas prácticas de Transparencia Proactiva y llevarlos a la acción, ya sea mediante guías para el llenado de formatos de reconocimiento de buenas prácticas o lineamientos para la publicación de información en páginas de Internet.

La situación del derecho a la información de las comunidades indígenas durante la pandemia

En su Informe Anual 2020, la organización ARTICLE 19 (2021) documentó que, durante la pandemia de la COVID-19, los esfuerzos gubernamentales por generar información dirigida a las comunidades indígenas del país, no sólo fueron tardíos, sino que presentaron algunas limitaciones que no permitieron que estos grupos contaran con información de utilidad para hacer frente a esta enfermedad.

Si bien desde finales de marzo de 2020 se empezó a generar cierta información relacionada con la COVID-19 en algunas lenguas indígenas, la difusión de esta información se realizó principalmente en el ámbito digital, con contenidos que apenas si llegaban a informar algunas medidas de prevención de la enfermedad (ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, 2021:102). Posteriormente, empezaron a realizarse materiales en cartel, spots para radio y videos con medidas de prevención de la COVID 19, con mensajes como “Quédate en tu comunidad” o “lavado de manos”, que de igual forma se encontraban alojados en páginas de Internet oficiales.

Una de las principales críticas que se realizaron a los mensajes generados es que, además de no contar con traducciones suficientes y estar en Internet es que la información carecía de pertinencia cultural al tratarse de recomendaciones como lavado de manos o consumo de alimentos para el mejoramiento inmunitario que muchos pueblos indígenas no podían seguir al carecer de condiciones para el acceso a una alimentación sana, al agua o la compra de gel anti bacterial.

En virtud de lo anterior, algunas organizaciones de la sociedad civil de Oaxaca y Chiapas interpusieron demandas de amparo mediante las cuales solicitaron que las autoridades federales y estatales hicieran traducciones a las lenguas indígenas de estos estados de toda la información relacionada con medidas, acuerdos y determinaciones que las autoridades federales y estatales han tomado respecto del COVID-19, al señalar que la información que estaban difundiendo no era suficiente (ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, 2020:28).

A partir de estas demandas de información, las instancias fueron generando otras publicaciones como protocolos, guías y estadísticas que fueron traducidos a lenguas indígenas y que permitían tener mayores referentes para la generación de acciones de prevención y atención de la enfermedad. No obstante, su difusión continuaba priorizándose en el ámbito digital.

A pesar de la publicación materiales informativos dirigidos a los pueblos indígenas por parte del gobierno federal principalmente, ARTICLE 19 encontró que la estrategia de difusión, en muchos casos no cumplió con los estándares sobre accesibilidad de la información, como es el caso de la comunidad zoque de Santa María Chimalapas, en el estado de Oaxaca, que para el mes de julio de 2020, presentaba un aumento en el número de contagios y decesos cuyas causas eran desconocidas por la población, ya que al desconocer los síntomas de la COVID-19 la confundían con dengue o enfermedad gastrointestinal (ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, 2020).

Otro caso documentado por ARTICLE 19 se dio en el marco del anuncio de la campaña de vacunación contra la COVID-19 para las personas adultas mayores en municipios de alta marginación, que inició el pasado 15 de febrero de 2021. A días de arrancar esta campaña, la comunidad Paipai de Santa Catarina, ubicada en el municipio de Ensenada, Baja California, denunció que las personas adultas mayores carecían de información sobre la vacuna, sus beneficios y posibles efectos secundarios, por lo cual, tenían temor de aplicársela (ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica, 2021).

Para ARTICLE 19, una de las limitaciones de las estrategias implementadas para el acceso a información sobre la COVID-19 se encuentra en su alta concentración en el ámbito digital. De acuerdo con el Diagnóstico de Cobertura del Servicio Móvil en los Pueblos Indígenas (2018), el 82% de las localidades con presencia de población indígena contaban con cobertura móvil en la tecnología 3G, pero solo el 40% de los sitios tenían acceso a cobertura 4G.

Estos datos sobre cobertura móvil señalan que la desigualdad en el ámbito digital se centra en aquellos lugares de asentamiento indígena que carecen de conectividad, y en el caso de tenerla, su conexión es insuficiente o menos veloz (2G y 3G), por lo que el acceso se ve limitado. Entre otras barreras, también se encuentran los costos de implementación tecnológica, las barreras de lenguaje y los bajos niveles de alfabetización digital (Abad Alcalá, 2016).

Otra limitante es que no todas las familias indígenas cuentan con televisión o la señal es insuficiente para sintonizar las conferencias brindadas por la Secretaría de Salud, las cuales, utilizan un lenguaje técnico y no se traducen a lenguas indígenas.

Además se halla la publicación de carteles y trípticos, que si bien algunos se han traducido a lenguas originarias, requieren que las personas sepan leer, lo cual pudiera ser más factible entre la población joven, sin embargo, no para las personas adultas y adultas mayores, menos aún en el caso de las mujeres.

Tomando en cuenta lo anterior, es evidente que no han existido buenas prácticas de Transparencia Proactiva dirigida a la población indígena durante esta pandemia, no solo porque no se ha publicado información de utilidad que les permitiera tomar medidas de protección comunitaria sino porque los medios de difusión no han sido accesibles y carecen de pertinencia cultural.

En este sentido, se continúan reproduciendo prácticas discriminatorias hacia las personas indígenas, particularmente en dos aspectos. En primer lugar, porque comúnmente no hay un presupuesto etiquetado ni líneas de acción específicas claras en las estrategias de generación y difusión de información, recayendo muchas veces en la voluntad política de las instancias, con lo cual queda supeditado a cuestiones de recursos económicos, en lugar de entenderlo como un derecho humano que debe ser garantizado de manera formal.

En segundo lugar, porque prevalece la lógica de que el acceso a información está supeditada a la interposición de solicitudes de información pública por parte de las personas destinatarias, así como a la publicación de información en páginas de Internet, con lo cual no se considera que para que una persona indígena tenga acceso a la información difundida, ya sea por medio de las páginas o solicitudes de información, esta persona deberá contar con cobertura móvil o de Internet y deberá conocer el lenguaje técnico para el manejo de las redes sociales y páginas oficiales.

Conclusiones

La existencia de un marco normativo donde se establezcan los principios, bases generales y procedimientos del derecho de acceso a la información, la creación de instancias especializadas para su vigilancia así como las correlativas obligaciones de los sujetos obligados y Organismos garantes respecto a este derecho, sin duda alguna constituye un avance significativo para el fortalecimiento de la democracia y de un ideal de ciudadanía para la sociedad.

No obstante, a pesar de contar con un marco normativo que incluso puede resultar novedoso, al hablar del cumplimiento de obligaciones de Transparencia Proactiva, nos encontramos que existe una contradicción entre normativa y realidad, ya que si bien hay un reconocimiento formal del derecho, esto no implica que la práctica o la calidad de la información a la cual la población tiene acceso sea coherente con sus necesidades e intereses.

Precisamente, la documentación realizada por ARTICLE 19 respecto a la situación de las comunidades indígenas durante la pandemia permite tener un panorama sobre las experiencias que atraviesan estos grupos en relación con el derecho a la información. En este sentido, si tomamos en cuenta sus experiencias respecto a este derecho nos encontramos que atraviesan diversos obstáculos vinculados con la etnia, la lengua y la clase social, entre otros, que les impiden o dificultan el acceso a este derecho.

Además, al considerar que históricamente la vivencia de los pueblos indígenas en el acceso a sus derechos humanos ha estado marcada por una condición genérica de discriminación, nos damos cuenta que, a pesar de la existencia de todo un aparato gubernamental que reconozca sus derechos, estos grupos siguen siendo discriminados por una cultura institucional que los homogeniza y los trata como receptores pasivos de sus políticas.

Es por ello que, la importancia de contar con referentes como la Guía de Transparencia Proactiva publicada por la SFP y el Inai, que marquen pautas claras que permitan tomar en cuenta la vivencia de las personas respecto al derecho a la información, significan una oportunidad para generar cambios estructurales que hagan realidad, en la práctica, el acceso a la información para toda la población.

Uno de los puntos fundamentales que este material coloca es la importancia de generar metodologías para la realización de diagnósticos que tomen en cuenta, no sólo las necesidades de información de los diferentes grupos de población sino las desigualdades sociales que atraviesan.

Por otro lado, este material permite reflexionar que, para generar una buena política de Transparencia Proactiva además de contar con diagnósticos apropiados con datos desagregados por grupos de población y sus necesidades de información, es necesario que las instituciones generen y den a conocer información de utilidad mediante mecanismos de difusión estratégica que tomen en cuenta, además de la radio, la televisión y el internet, algunos otros medios, como son: las pláticas informativas, las radios comunitarias o el perifoneo.

Precisamente, contar con diagnósticos apropiados y mecanismos estratégicos de difusión de la información coadyuvará a la construcción de indicadores específicos que permitan medir la reutilización e impactos de la información publicada, así como un monitoreo sobre el avance de grupos en situación de desventaja como los pueblos indígenas en el acceso a su derecho a la información.

Lo anterior permitirá que las instancias encargadas de promover y garantizar el acceso a este derecho sean capaces de tomar decisiones acertadas para atender las necesidades de información de diversos grupos de población, tomando en cuenta sus experiencias de vida.

Fuentes de consulta

Congreso de la Unión. (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperado el abril de 2021, de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (Última reforma DOF 13-08-2020): http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf

Consejo de la Transparencia. (Septiembre de 2018). El derecho de acceso a la información pública como derecho llave para el acceso a otros derechos fundamentales. Experiencias levantadas a partir de reclamos ante el Consejo de Transparencia. Cuaderno de Trabajo (10), 1-52 pp.

Abad Alcalá, L. (Junio-Noviembre de 2016). La alfabetización digital como instrumento de e-inclusión de las personas mayores. Prisma Social (16), 156-204 pp.

Apreza Salgado, S. (Septiembre - Diciembre de 2019). Derecho de acceso a la información de los pueblos y comunidades indígenas. Una vía de aseguramiento de los Derechos Humanos. Revista de la Facultad de Derecho, LXIX (275), 122-150 pp.

ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica. (2020). Boletín. Comunidad Zoque de Santa María Chimalapas, Oaxaca, vive estragos por ausencia de información sobre COVID-19. Recuperado el Mayo de 2021, de <https://articulo19.org/comunidad-zoque-de-santa-maria-chimalapas-oaxaca-vive-estragos-por-ausencia-de-informacion-sobre-covid-19/>

ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica. (2020). Informe especial C.O.V.I.D: Libertad de expresión e información durante pandemia de COVID-19 en México y Centroamérica. México.

ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica. (2021). Boletín. Es urgente que comunidad indígena Paipai cuente con información sobre la vacuna COVID-19 en su lengua materna. Recuperado el Mayo de 2021, de <https://articulo19.org/es-urgente-que-comunidad-indigena-paipai-cuente-con-informacion-sobre-la-vacuna-covid-19-en-su-lengua-materna/>

ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica. (2021). Distorsión: El discurso contra la realidad. México.

Barrera Hernández, A. (Enero-Junio de 2016). El derecho humano de las mujeres al acceso a la información pública gubernamental: la experiencia en el Distrito Federal. *Estudios en Derecho a la Información* (1), 3-25 pp.

Instituto Nacional de los pueblos Indígenas; Instituto Federal de Telecomunicaciones. (2018). Diagnóstico de cobertura del servicio móvil en pueblos indígenas 2018”, en Instituto Federal de Telecomunicaciones. Recuperado en Abril de 2021, de Instituto Federal de Telecomunicaciones:http://www.ift.org.mx/sites/default/files/reporte_coberturapueblosindigenas_finalpublicar.pdf>, consultado en agosto de 2020

Instituto Nacional de Acceso a la Información; Secretaría de la Función Pública. (2019). Guía de Transparencia Proactiva: Construyendo conocimiento público útil en beneficio de la sociedad. México: INAI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). EN NÚMEROS, DOCUMENTOS DE ANÁLISIS Y ESTADÍSTICAS. Recuperado el Mayo de 2021, de https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/Transparencia_Mexico.pdf

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2018). Panorama educativo de la población indígena y afrodescendiente. INEE, UNICEF, México, 220 pp.

Mallorca, M. A. (2006). Información útil desde la perspectiva de género. Andalucía, España: Instituto Andaluz de la Mujer, 64 pp.

Ramírez Velázquez, C. (Julio-Diciembre de 2007). Las comunidades indígenas como usuarios de la información. *Revista Bibliotecológica*, 21(43), 209-230 pp.

Sistema Nacional de Transparencia. (2017). Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2017-2021. Recuperado el Mayo de 12, de <http://www.snt.org.mx/protai/index.php>

Sobre los autores

Zulema Martínez Sánchez

Es doctoranda en Administración Pública, maestra en Negocios Internacionales y licenciada en Relaciones Internacionales, fue Coordinadora de los Órganos Garantes Locales del Sistema Nacional de Transparencia en el periodo 2018-2019; también cuenta con estudios en Victimología por la Universidad de Sevilla, España. Acreditó el Curso de Experto Delegado de Protección de Datos (I Edición) por la Universidad de Sevilla, España. Cursó el Diplomado en Dirección y Desarrollo de negocios impartido por el ITAM y de “Violencia Política contra las Mujeres por Razón de Género este último impartido por la UNAM. Asimismo es autora y coautora de diversas publicaciones editoriales. Ha participado en numerosos cursos y capacitaciones en diversas materias, principalmente en acceso a la información, protección de datos personales y rendición de cuentas y ponente en foros y conferencias sobre dichos temas. Actualmente es Comisionada Presidenta del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.

Oscar Mauricio Guerra Ford

Licenciado en Economía y Maestro en Ciencias Económicas por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); distinguido en el año 2000 con el Premio Universidad Nacional a Jóvenes Académicos. Se desempeñó como Asesor en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; presidente de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) del 2010 al 2011 y Comisionado del organismo garante del entonces Distrito Federal (INFODF) de 2006 a 2014. Sobre el tema de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos, ha sido conferencista en seminarios, talleres y congresos nacionales e internacionales, ha realizado publicaciones en libros, ensayos, memorias y revistas científicas y ha coordinado por lo menos tres libros. En mayo de 2014 recibió el nombramiento, por parte del Senado Mexicano, como Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), actualmente Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai).

Myrna Araceli García Morón

Es maestra en Derecho por el Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal. Doctorante en Derecho Judicial por la Escuela Judicial del Estado de México. Ha sido Vicepresidente y Magistrada Supernumeraria de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México. Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem). Es miembro de la Asociación Internacional de Mujeres Juezas (IAWJ), la Asociación Mexicana de Juzgadoras A.C. Ha ocupado cargos en Administración Pública Estatal y Municipal, en el Poder Judicial de la Federación y se ha desempeñado como docente en las licenciaturas de derecho y ciencia política. Su formación jurisdiccional fue en el Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, ocupando diversos cargos de la carrera judicial. Actualmente desempeña el cargo de Magistrada Presidenta del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México y Presidenta de la Asociación de Magistrados de Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados Unidos Mexicanos A.C.

María Isabel Sánchez Holguín

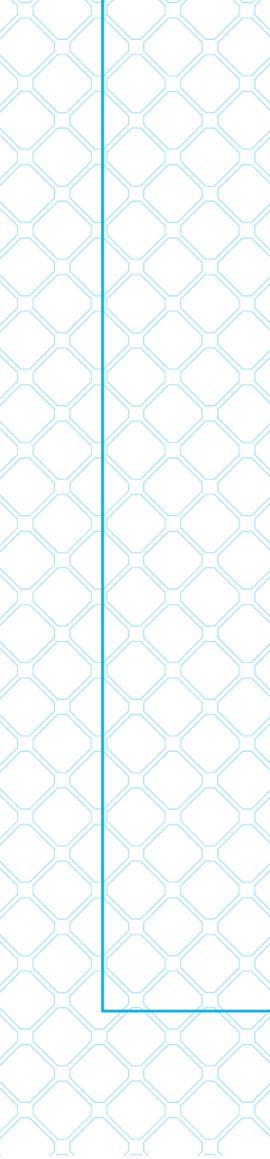
Es docente normalista por la Escuela Normal del estado de Chihuahua. Licenciada en Educación por la Universidad Pedagógica Nacional. Licenciada en Derecho por la Universidad Tecnológica de México. Maestra en Alta Dirección de Gobierno y Políticas Públicas por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-México y la Universidad Complutense de Madrid. Maestra en Género y Derecho Procesal Penal por el Centro de Estudios de Posgrado. También cuenta con un doctorado en Innovación y Responsabilidad Social por la Universidad Anáhuac México Norte. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública entre los que destacan haber sido: Directora General Sistema Municipal DIF de Huixquilucan, Primera Regidora en el Ayuntamiento de Huixquilucan y Presidenta Municipal por Ministerio de Ley del mismo municipio; Directora General de Vinculación y Desarrollo Político, Directora General de Participación Social y Comisionada Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México. Desde el 30 de septiembre de 2020 fue nombrada por el Gobernador Alfredo del Mazo Maza como Secretaria de las Mujeres del Estado de México.

Adrián Alcalá Méndez

Es licenciado en Derecho y maestro en Amparo. Desde 2014 hasta noviembre de 2020 se desempeñó como Secretario de Acceso a la Información del Inai. Durante este período colaboró en la emisión de opiniones jurídicas respecto a la armonización de leyes en materia de transparencia y acceso a la información de las entidades federativas. Asimismo, representó al Inai en el Sistema Nacional Anticorrupción y en el escenario internacional ante la Red de Transparencia (RTA), la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la generación del proyecto de Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información 2.0., EUROsociAL para la construcción de un modelo de Parlamento Abierto para la Región y, de manera similar, frente a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Fue Consejero Propietario del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California de 2011 a 2014, siendo Consejero Presidente por tres años a partir de 2011. En octubre de 2020 recibió el nombramiento, por parte del Senado Mexicano, como Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai).

Mayra López Pineda

Es abogada indígena y defensora de derechos humanos, maestra en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México, estudiante de la Especialización en Políticas públicas para la Igualdad en América Latina en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Es coordinadora de promoción y transparencia en la organización ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica. Cuenta con publicaciones en temas relacionados con prevención de la violencia de género, trata de personas, derecho a la información y derechos de los pueblos y comunidades indígenas.



Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios