

# Hacia una revisión integral en materia de transparencia, protección de datos, gobierno abierto y archivos: ideas y propuestas.

## Por Rafael Martínez Puón

A casi seis años de la reforma constitucional al artículo sexto y tras la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (04/05/15), la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (26/01/17) y la Ley General de Archivos (15/06/18), resulta conveniente hacer un balance de lo que se ha hecho y que se puede mejorar en estas materias o temas.

Según Jacqueline Peschard (2016), los cambios más significativos se concentraron en el apartado A del artículo 6° constitucional: En la fracción primera se amplió el elenco de los sujetos obligados de transparencia (los tres poderes de la Unión, los organismos autónomos, los partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, personas físicas y morales o sindicatos que reciban recursos públicos o realicen actos de autoridad en los tres órdenes de gobierno); se incluyó la obligación de los sujetos obligados de documentar todos los actos derivados de sus facultades legales, con lo cual dejará de ser una excusa para declarar inexistente un documento que esté dentro de las competencias de una entidad y, paralelamente, se previó una reserva de ley para declarar la inexistencia de información, es decir, ya no se puede invocar como excusa fácil.

Otros aspectos a destacar de la reforma los sintetiza Oscar Guerra Ford (2016) a través de los siguientes puntos:

- Autonomía constitucional para todos los órganos garantes de la transparencia<sup>1</sup>.
- Leyes generales en materia de transparencia y acceso a la información, protección de datos personales y archivos.
- Organismo garante federal autónomo con competencia para conocer asuntos de los tres poderes y órganos autónomos del ámbito federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- El organismo garante federal autónomo como segunda instancia para la población de todo el país.
- Poder de atracción del organismo garante federal autónomo.
- Resoluciones definitivas e inatacables para todos los sujetos obligados.
- Integrantes del órgano federal designados por el Senado de la República.
- Capacidad de todos los órganos garantes autónomos para interponer acciones de inconstitucionalidad en sus respectivos ámbitos de competencia.

---

<sup>1</sup> Sobre el tema de la autonomía se recomienda la lectura de Azuara Arai, Cecilia (2016) "La naturaleza del nuevo IFAI: entre máximo tribunal de transparencia y coordinador del sistema nacional". *Hacia un sistema nacional de transparencia*. Ed. UNAM.

- Partidos políticos como sujetos obligados directos<sup>2</sup> y personas físicas o morales que reciban o ejerzan recursos públicos como indirectos (sindicatos, fundaciones, organizaciones sociales).
- Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.
- El Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) coordinará con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y los órganos garantes de las entidades federativas para “fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano”. Estas instituciones suman también al Sistema Nacional Anticorrupción.
- Creación de un órgano específico para la regulación de los datos personales en posesión de los particulares.

A esto agregaríamos:

- La promulgación de una Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPO), así como la realización de actividades concretas al interior de los mismos para la implementación de dicho instrumento jurídico.
- La promulgación de una Ley General de Archivos que establece reglas comunes para los tres órdenes de gobiernos, órganos constitucionales autónomos y demás sujetos obligados.

Una parte a destacar de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), el cual es encabezado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y concentra a los órganos garantes de las Entidades Federativas. El funcionamiento del SNT tiene que dar lugar a una política pública de carácter nacional en el marco de la Ley General en la materia.

En palabras de Jaqueline Peschard (2016), el SNT debe ser entendido como “la estructura que articula a las diferentes partes o actores involucrados con el tema en todo el país, es decir, incluye al conjunto de los organismos garantes que siendo ahora todos constitucionales autónomos, diseñen y pongan en práctica una verdadera política nacional de transparencia”. De modo que el SNT es necesariamente la expresión de la coordinación y la colaboración que debe haber no sólo entre los distintos organismos garantes locales y el INAI, sino con los sujetos obligados, ya que se trata de elaborar una política nacional capaz de dar coherencia e integridad al ejercicio del derecho de acceso a la información. El Sistema Nacional de Transparencia condensa el reto que significa la puesta en vigor de la reforma constitucional de 2014, pues ya no sólo establece reglas generales para todos, sino plantea un esquema y mecanismo de integración de las diversas partes para homologar el ejercicio del derecho de acceso a la información en los tres órdenes de gobierno. De tal suerte, manteniendo el arreglo federal, se privilegia la homogeneidad de los principios y criterios

---

<sup>2</sup> Una de las enormes inconformidades desde la legislación de 2002 fue que los partidos políticos no eran sujetos obligados, nos parece que su inclusión es un gran paso de la reforma. Al respecto, se recomienda ampliamente el libro de Marván María y Fabiola Navarro (2016) *Transparencia y Acceso a la Información en el INE y en los partidos políticos 2003-2016*. Ed. INE/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

de clasificación y desclasificación de la información, lo cual obliga a abrir espacios fluidos de interlocución entre los organismos garantes estatales con el federal, de cara a la construcción de lineamientos y procedimientos comunes para el acceso a la información. Esto implica que habrá que tener en mente una diversidad de instancias y de recursos existentes, si se quiere que el sistema opere realmente.

Otro tema ligado al SNT es el fortalecimiento del esquema de rendición de cuentas. Para ello, el esquema de colaboración e intercambio de experiencias habrá de incorporar a tres entidades que resguardan o administran diversos tipos de información pública, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Archivo General de la Nación (AGN), las cuales a su vez forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Ahora bien, después de seis años, bien cabrían hacerse las siguientes preguntas:

¿Es suficiente todo lo realizado? ¿Qué falta por hacerse en materia de transparencia, protección de datos personales y archivos?

¿Por qué especialmente durante el gobierno actual el INAI ha sido criticado por su pasividad ante asuntos tan relevantes, así como en el combate a la corrupción?

¿El INAI acaso cuenta con una estructura excesiva y una burocracia dorada?

¿Por qué la ciudadanía no ha encontrado en la transparencia y el derecho de acceso a la información un estímulo para participar en asuntos públicos?

Algunas de las respuestas que se adelantan desde ahora, pero lo más claro es que faltan todavía muchas cosas por hacer. Y para ello, en una especie de líneas de trabajo, se han diseñado cinco ejes estratégicos que son los siguientes:

- 1.- Revisar toda la estructura y algunos de los instrumentos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para hacerla más austera, eficiente, eficaz, pero sobre todo que cuente con personal profesionalizado y proactivo.**
- 2. Diseñar acciones de seguimiento y evaluación en materia de transparencia para medir su impacto y efectos en la vida de las personas.**
- 3. Generar mayor sensibilización y capacitación en materia protección de datos personales, tanto al interior de los sujetos obligados como en la ciudadanía.**
- 4. Orientar a las Organizaciones Públicas a partir de la incorporación de una serie de componentes hacia un Gobierno Abierto, además de propiciar una mayor participación ciudadana.**
- 5. Evaluar los avances en materia de Archivos y establecer plazos fijos para conseguir las metas que marca la norma.**

Pasemos al desarrollo de cada una de estas estrategias.

**1.- Revisar toda la estructura y algunos de los instrumentos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para hacerla más austera, eficiente, eficaz, pero sobre todo que cuente con personal profesionalizado y proactivo.**

Actualmente, el INAI cuenta con 26 direcciones generales (nada que ver con las 14 con las que contaba el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos - IFAI), lo que obliga a revisar la estructura en cuanto a costos, posible duplicidad de funciones y buscar una eficiencia y eficacia de la institución en su conjunto. Adicionalmente, el propósito es tener una estructura austera en cuanto a gastos de operación.

**1. Número de Direcciones Generales del IFAI (a febrero de 2014): 14 Direcciones Generales**

- a) Dirección General de Administración.
- b) Dirección General de Análisis Normativo y Evaluación de la Información.
- c) Dirección General de Asuntos Internacionales.
- d) Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- e) Dirección General de Autorregulación.
- f) Dirección General de Capacitación, Promoción y Relaciones Institucionales.
- g) Dirección General de Comunicación Social y Difusión.
- h) Dirección General de Coordinación de Políticas de Acceso.
- i) Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal.
- j) Dirección General de Gestión de la Información y Estudios.
- k) Dirección General de Normatividad, Consulta y Atención Regional.
- l) Dirección General de Sustanciación y Sanción.
- m) Dirección General de Tecnologías de la Información.
- n) Dirección General de Verificación.

**INAI (a marzo de 2020): 26 Direcciones Generales<sup>3</sup>**

- a) Dirección General de Administración.
- b) Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- c) Dirección General de Comunicación Social y Difusión.
- d) Dirección General de Planeación y Desempeño Institucional.
- e) Dirección General de Políticas de Acceso.
- f) Dirección General de Enlace con Partidos Políticos, Organismos Electorales y Descentralizados.
- g) Dirección General de Enlace con Autoridades Laborales, Sindicatos Universidades, Personas Físicas y Morales.
- h) Dirección General de Evaluación.
- i) Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia.
- j) Dirección General de Enlace con los Poderes Legislativo y Judicial.

---

<sup>3</sup> Manual de Organización del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

- k) Dirección General de Enlace con la Administración Pública Centralizada y Tribunales Administrativos.
- l) Dirección General de Enlace con Organismos Públicos Autónomos. Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos
- m) Dirección General de Gestión de Información y Estudios.
- n) Dirección General de Asuntos Internacionales.
- o) Dirección General de Tecnologías de la Información.
- p) Dirección General de Capacitación.
- q) Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.
- r) Dirección General de Prevención y Autorregulación.
- s) Dirección General de Investigación y Verificación del Sector Privado.
- t) Dirección General de Evaluación, Investigación y Verificación del Sector Público.
- u) Dirección General de Protección de Derechos y Sanción.
- v) Dirección General de Normatividad y Consulta.
- w) Dirección General Técnica, Seguimiento y Normatividad del SNT.
- x) Dirección General de Vinculación, Coordinación y Colaboración con Entidades Federativas.
- y) Dirección General de Atención al Pleno.
- z) Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades.

Como se puede observar, el incremento de unidades responsables casi se fue el doble, por lo que bien conviene analizar qué tan funcional es la estructura actual, revisar si no hay duplicidad de funciones y, si es posible, fusionar algunas de estas unidades. Lo anterior, con el objetivo de buscar una mayor eficacia y eficiencia y una posible austeridad.

## 2. Comparativo del presupuesto del INAI en los últimos 6 años.

Ejercicio fiscal	Presupuesto (pesos)
2015	893,200,824
2016	937,860,865
2017	955,861,356
2018	1,098,478,640
2019	900,151,692
2020	877,435,005

Fuente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Con respecto al presupuesto que ha recibido el INAI en los últimos años, si bien es cierto que ha ido a la baja, sobre todo en los dos últimos años, haciéndose más notorio para lo que corresponde a 2020, se considera que haciendo el análisis de una posible reestructura como el que se indicó en el párrafo previo, bien se pudiera aspirar a un presupuesto más austero.

Cuando hablamos de instrumentos, sin lugar a dudas, la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) requiere concluirse en cuanto a su diseño, pero sobre todo operación. Se considera que fue un error haber cambiado de sistema de la noche a la mañana, y lo que ha resultado ahora es un sistema que sigue presentando muchas deficiencias en su funcionamiento. Es por ello que se requiere establecer

plazos definitivos de modo que no se interrumpa la entrega de información como se ha hecho hasta ahora.

Por otro lado, en contraparte a la necesidad de reducir costos de operación y de la estructura misma, un tema que se tiene que impulsar decididamente es establecer la profesionalización de los servidores públicos en el INAI, que para ello cuenta con un Estatuto y normas secundarias para cada proceso. Y acto seguido, como referencia, avanzar en la profesionalización en todos los órganos garantes que forman parte del SNT. Si bien se enuncia en la ley, se tienen que establecer las bases para ello. Adicionalmente, la profesionalización tiene que pensarse en dos grandes segmentos: El primero tiene que ver, en el marco del Sistema, con la construcción de un Servicio Profesional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tanto en el INAI como en las áreas sustantivas de los órganos garantes de las Entidades Federativas, mientras que el segundo segmento se refiere a la construcción de dicho Servicio Profesional pero en las áreas especializadas que forman parte de los sujetos obligados.

Hoy en día existe una experiencia interesante en el Instituto Nacional Electoral (INE) como consecuencia de la reforma electoral de febrero de 2014. La reforma estableció la creación del Servicio Profesional Electoral Nacional que tenía como propósito la profesionalización del personal ejecutivo y técnico de los institutos electorales estatales del país, hoy día llamados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), pero teniendo como base o referencia al Servicio Profesional Electoral del INE. Un servicio profesional con más de veinte años de existencia y reconocido como uno de los más consolidados del país<sup>4</sup>. Bien se podría hacer algo similar en el INAI como ente coordinador de los órganos garantes estatales. El problema es que primero se tiene que institucionalizar un servicio profesional de transparencia serio (ya que tuvo experiencias fallidas en años previos) para que puede ser la referencia y el ejemplo a seguir de los institutos estatales de transparencia. Incluso, el INAI podría asumir las facultades de un ente profesionalizador del personal de los institutos a imagen y semejanza de lo que hoy hace el INE.

Y como ya se señaló, también la profesionalización en las áreas especializadas de los sujetos obligados, llámese a nivel de dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, de modo que todo el manejo de archivos, análisis de datos y protección de los mismos no se haga de manera improvisada, con personal medianamente capacitado, sino de manera profesionalizada<sup>5</sup>.

Adicionalmente, se encuentra el tema de los datos abiertos (*Open Data*) en la que el tránsito que se tiene que dar debe tender hacia la puesta a disposición de los ciudadanos de la información en formatos abiertos y de libre acceso. Y finalmente, entre otros aspectos, se requiere la consolidación de una cultura de la transparencia al interior de las propias estructuras del Estado derivada de una política pública y como parte de los valores a practicar por parte de todos los servidores públicos, pero también de la rendición de cuentas (Villoria, 2016).

---

<sup>4</sup> Véase Auditoría Superior de la Federación (2014) *Estudio sobre los 20 servicios civiles del Estado Mexicano*. Ed. ASF, México.

<sup>5</sup> Sobre este punto, se recomienda ampliamente el documento de Arellano Gault, David y Walter Lepore (2012) "Una premisa olvidada de la transparencia gubernamental: la gestión de la documentación". En Cejudo, Guillermo, López Ayllón, Sergio y Alejandra Ríos Cazares (coordinadores) (2012) *La política de transparencia en México*. Ed. CIDE, México.

Ahora bien, cuando se habla de un cuerpo de servidores públicos profesionalizado también se necesita de personal con una actitud proactiva, de servidores públicos que salgan a la calle, que registren las necesidades de los ciudadanos, que los acompañen en sus solicitudes y que haya evaluación de impacto. Esta proactividad incluye a las más altas autoridades, de manera que actúen a iniciativa propia y no a solicitud de parte. Por ejemplo, increíble lo que sucedió con la solicitud que hizo la Secretaría de Gobernación sobre los datos biométricos de los ciudadanos al Instituto Nacional Electoral, sobre la cual el INAI no hizo absolutamente ningún pronunciamiento. Esto es lo que nos parece que tiene que cambiar radicalmente, de lo contrario se mantendrá la percepción de un INAI, pero sobre todo de sus servidores públicos, como pasivos, distantes de la ciudadanía y más preocupados por cuidar sus privilegios.

## **2. Diseñar acciones de seguimiento y evaluación en materia de transparencia para medir su impacto y efectos en la vida de las personas.**

Si bien es cierto que a lo largo de todos estos años la construcción de la normatividad en materia de transparencia ha sido vasta en todos los sentidos (leyes, reglamentos, normas, guías), aunado a la existencia de programas de todo tipo, ha tenido como consecuencia positiva la respuesta a un mayor número de solicitudes de acceso a la información, se habla por ejemplo en el informe 2019 del presidente del INAI en la Plataforma Nacional de Transparencia de 1 millón 500 solicitudes de información hacia 8 mil sujetos obligados. Sin embargo, la realidad es que poco se ha trabajado en cuanto a labores de seguimiento y de evaluación con relación al impacto que ha tenido todo este trabajo en la sociedad en su conjunto y, sobre todo, qué tanto esto ha modificado su quehacer cotidiano. Cabe aclarar que se considera que hasta ahí no se ha llegado.

Es por ello que resulta indispensable que el INAI, así como todos los órganos garantes de todo el país, sigan impulsando que la transparencia proactiva sea utilizada por los sujetos obligados como medio principal. Entiéndase como transparencia proactiva la ligada al interés de las propias dependencias y entidades de poner a disposición de los ciudadanos, sin que medie obligación alguna, información que pudiera resultar de su interés para que a su vez pueda ser reutilizada según sus intereses. Según Hofmann (2012), en años recientes se han estado dando una serie de iniciativas que no han sido documentadas pero que existen, tanto en algunas agencias de la Administración Pública Federal (APF) como en algunos gobiernos estatales, a saber:

1. Se está publicando información que es solicitada de manera reiterada, con el objeto de rebajar la cantidad de solicitudes, y disminuir, pero sobre todo racionalizar, el trabajo que implica entregar la misma información muchas veces.
2. Se está publicando información bajo el criterio de que, si una persona la solicita para uso personal, al entregársela, ésta se hace del conocimiento público para que todos tengan acceso a ella, sin necesidad de solicitarla.
3. Y se están dando casos, cada vez más generalizados, para racionalizar la gestión de la información gubernamental, para automatizar su almacenamiento y, por ende, hacer más expedita su disponibilidad en caso de que sea solicitada. La Ley de Archivos, ha contribuido a esto a pesar de que no se está aplicando, y de que su reglamentación es ampliamente desconocida.

4. Y habría que agregar finalmente otra herramienta, esta vez cibernética, que contribuye a encontrar información gubernamental publicada, como son por ejemplo los motores de búsqueda, como es el caso del renovado portal ciudadano [www.gob.mx](http://www.gob.mx)

Estas iniciativas están funcionando de manera esporádica. Según Hofmann (2012) son iniciativas propias de las agencias gubernamentales pues nadie les obliga a publicarlas, ni a entregársela exclusivamente a quien la solicita. Son diferentes a la *transparencia focalizada*, pues no cumplen necesariamente con sus preceptos, y porque sus motivaciones son más bien prácticas, de racionalización del trabajo, sensatez y sentido común.

Con relación a lo que se señala en el primer párrafo de que se tiene que hacer una labor más profunda en materia de transparencia, se considera que se está en el momento de construir indicadores con una perspectiva de derechos humanos que nos indiquen qué tanta incidencia ha tenido el uso o reutilización de información pública para mejorar la vida de las personas en aspectos de vivienda, salud, educación, seguridad, alimentación, situación económica, no discriminación, género, entre otros aspectos. Si no se realiza un seguimiento y evaluación, así como un análisis de progresividad a todo el trabajo realizado en materia de transparencia y acceso a la información, al final no se sabrá a ciencia cierta de sus beneficios y alcances y simplemente nos quedaremos con la simple estadística que indica que se siguen contestando un mayor número de solicitudes.

### **3. Generar mayor sensibilización y capacitación en materia protección de datos personales, tanto al interior de los sujetos obligados como en la ciudadanía.**

Tratándose de un tema reciente (llámese una ley para la protección de datos personales en posesión de particulares que data de 2010 y una ley aprobada en 2017 cuyos sujetos obligados son principalmente las instituciones públicas) se considera que la curva de aprendizaje sigue siendo álgida, tanto para los propios operadores de este tema en los órganos garantes y los sujetos obligados como para la ciudadanía en general.

Tres propuestas concretas para mejorar la protección de datos personales:

- a) Incluir, como parte de los indicadores de desempeño institucional, indicadores clave de rendimiento organizacional para la seguridad de los datos;
- b) Proponer la creación de un centro de capacitación especializado en temas vinculados con la protección de datos personales para servidores públicos, mismo que podría ser creado por el INAI y los órganos garantes locales;
- c) Capacitar a todo el personal en materia de protección de datos personales de manera obligatoria, y no de forma voluntaria como se hace generalmente.

Con relación al primer inciso, se requiere un trabajo más profundo pues, salvo un reciente estudio que publicó el INAI en septiembre de 2019 sobre el desempeño de los de los responsables del tratamiento de datos personales en el cumplimiento a la LGPDPPSO, las evaluaciones sobre la implementación de la ley referida son esporádicos, pero no frecuentes y, por lo tanto, no se sabe a ciencia cierta qué tan consistentes son los trabajos que se están haciendo para su cumplimiento efectivo y sus alcances.

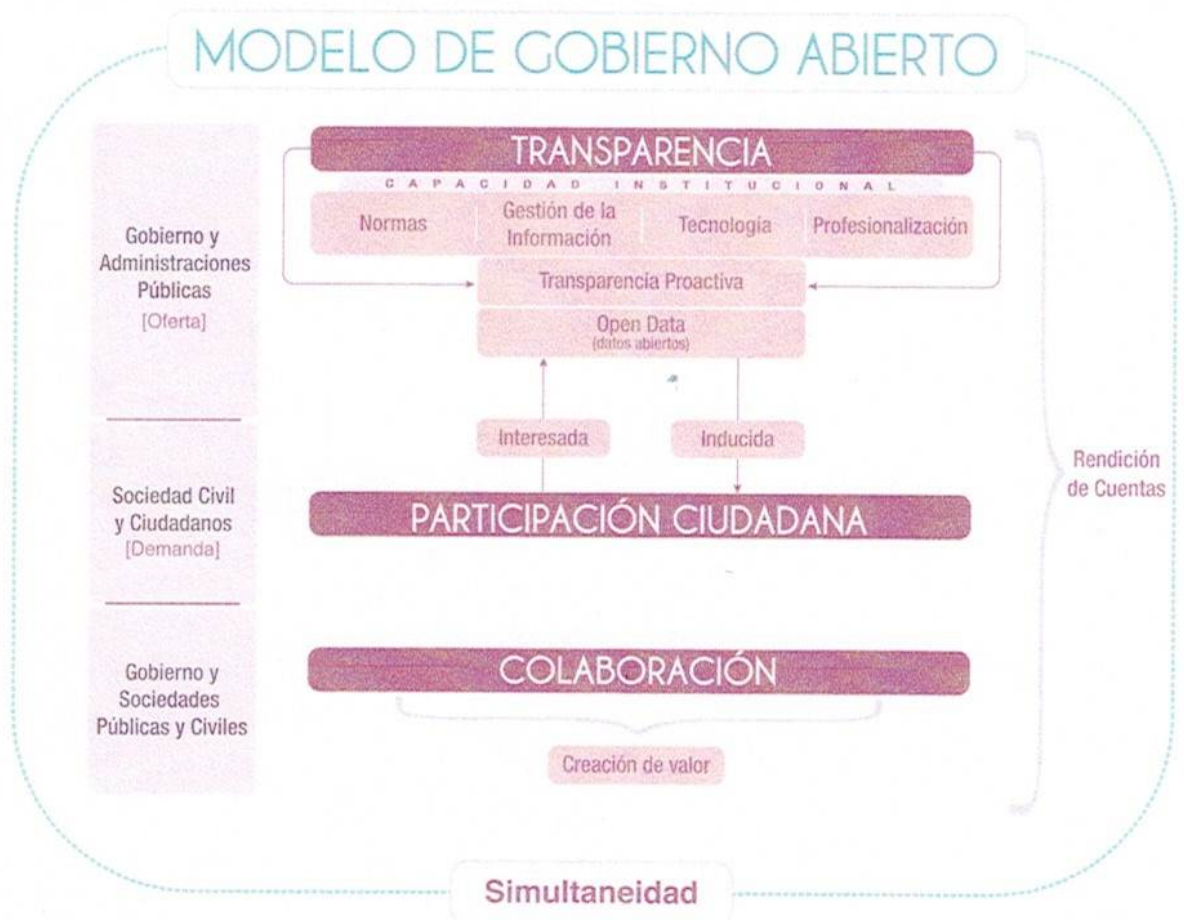


Por otro lado, con relación al inciso b y c, se observa que los servidores públicos no cuentan con las mismas herramientas para la gestión de los sistemas de protección de datos y el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la normativa correspondiente. Aunado a que se vienen otros temas que requerirán de capacitaciones particulares como la ciberseguridad, el robo de identidad, etc. En este sentido, lo que resulta más delicado como consecuencia de la falta de un servicio profesional es la fuga o atracción de talento hacia otras instancias ajenas al sector público. De ahí que se insista en impulsar la profesionalización, tanto en el INAI como en los órganos garantes. Un paso posterior será extender esa profesionalización hacia las áreas competentes en los sujetos obligados, cuya responsabilidad bien puede recaer en los propios órganos garantes.

Por último, pero no menos importante, se encuentra la difusión este tema en la ciudadanía y todos los sectores que la componen, sobre todo porque existe un desconocimiento enorme sobre la gestión de datos personales y de sus consecuencias al no ser utilizados correctamente. Los ejemplos abundan en todas las profesiones. Es por ello que una parte importante de la labor del INAI y los órganos garantes de las Entidades Federativas debe centrarse en actividades de difusión, socialización y concientización.

#### **4. Orientar a las Organizaciones Públicas a partir de la incorporación de una serie de componentes hacia un Gobierno Abierto, además de propiciar una mayor participación ciudadana.**

Este eje estratégico tiene como propósito esencial que lo sujetos obligados cuenten con una serie de componentes que les permitan adoptar un esquema de gobierno abierto. Para ello, lo que se propone es un modelo con las siguientes características:



Fuente: Martínez Puón, Rafael (2018) *De la Transparencia hacia un Gobierno Abierto*. México.

El modelo de Gobierno Abierto que se propone es un modelo:

- **Integrador:** Esto significa que los tres principales componentes –Transparencia, Participación Ciudadana y Colaboración – y todas sus funciones estén conectados, no pueden funcionar de manera aislada y de la misma forma todo el despliegue de esfuerzos que se desarrolle;
- **Prescriptivo:** Principalmente en cuanto a lo que tienen que hacer los gobiernos y las administraciones públicas);
- **Proactivo:** Depende mucho de la iniciativa de los gobiernos y las administraciones públicas);
- **Convergente:** Tanto los gobiernos y las administraciones públicas, pero también la sociedad civil y los ciudadanos estarían persiguiendo los mismos objetivos o llegando al mismo sitio);
- **Simultáneo:** Significa que muchas actividades o procesos de los mismos componentes estarían funcionando al mismo tiempo);
- **Adaptativo:** El modelo no sólo sería útil para ser visto en todo un sistema de gobierno y administración sino también a nivel de organizaciones públicas individuales); y
- **Creador de Valor:** Sobre todo a partir de las formas innovadoras y creativas con resultados tangibles y efectos positivos de los mismos, generados por los escenarios de colaboración y co-creación entre las organizaciones públicas con la ciudadanía).

El modelo está dividido en tres grandes segmentos:

- 1) El primero tiene que ver con la transparencia, que en el contexto de Gobierno Abierto se exige que sea proactiva y que al mismo tiempo funcione a través de datos abiertos (*Open Data*). Esta transparencia proactiva con datos abiertos solo podrá instrumentarse adecuadamente si se cuenta con al menos los siguientes cuatro grandes componentes: normas, gestión de la información, tecnología y profesionalización. Estos cuatro componentes, en conjunto, dan lugar a lo que se denomina “capacidad institucional” (Hofmann, 2012). Entiéndase la aptitud que requiere toda organización pública para hacer frente a los desafíos que implica el Gobierno Abierto. Esta capacidad institucional les permitirá a las organizaciones públicas atender las demandas de la sociedad en su calidad de ofertante, pero también, a través de esa transparencia proactiva, podrá involucrar a la sociedad vía inducción, para que utilice o reutilice la información, e incluso enseñarla a utilizarla.
- 2) Un segundo segmento se refiere a la Sociedad Civil y a los ciudadanos, a quienes les corresponde, mediante su participación, involucrarse en asuntos públicos a partir de su papel de demandantes permanentes de la apertura de información pública, en todos los segmentos en los que sea necesario. Su papel se desarrolla de manera crítica, aunado al de analizar la información, de evaluar los programas y políticas, con el fin de proponer cambios y ajustes; son también los que reutilizan la información según su conveniencia, por ejemplo, para mejorar la toma de decisiones, intereses académicos y de investigación, consultoría o negocios, etc. Por otro parte, la participación ciudadana puede ser inducida por las organizaciones públicas en las que también se desearía un comportamiento similar a la antes descrita.
- 3) Y el tercer componente, la colaboración, se refiere a la sinergia que se establezca entre los gobiernos y las administraciones públicas con la sociedad civil y los ciudadanos para diseñar y llevar a cabo, de manera conjunta, políticas, programas, servicios públicos, etc. Colaborar y co-crear con la posibilidad de crear valor público, bajo la concepción de que “el valor público es un esfuerzo conjunto entre ciudadano y gobierno, sobre todo en la mejora de la calidad de vida, medida por los resultados que se obtengan de la toma de decisiones y políticas públicas implementadas para la atención de los problemas” (Muñoz Rivera, 2009). Sin embargo, cabe advertir, según Mark Moore (1998), que el valor público no es un tema sencillo de crear e identificar, porque está ligado, entre otras cosas, a los deseos, aspiraciones y percepciones de los ciudadanos. Por lo tanto, no es fácil la medición del valor público aunado a las dificultades para crearlo. De ahí que este cometido no necesariamente sea obligatorio conseguirlo, aunque si deseable.

Como elementos adicionales al modelo, hay dos muy relevantes. Uno de ellos, es el objetivo común de estos tres segmentos, es decir, la rendición de cuentas, que se refiere a la obligación de los gobiernos y las administraciones de hacer públicas sus gestiones en el ejercicio del poder público y en uso de los recursos públicos, por norma y por demanda de la propia sociedad. Asimismo, se encuentra la rendición de cuentas por parte de la propia sociedad cuando decide involucrarse en la gestión de un asunto público y en la que hay recursos de por medio. Finalmente, se presenta un ejercicio de rendición de cuentas que se genera cuando ambos actores colaboran de manera conjunta para un fin común. Todo ello, a partir del diálogo, el consenso y la voluntad de funcionar ante los ojos de los demás.

El segundo elemento adicional se refiere a la simultaneidad. Para ello, conviene retomar una de las definiciones de Gobierno Abierto (Hofmann, 2016) en la que se señala lo siguiente: “...la transparencia debe ser proactiva y con datos abiertos; la participación y colaboración deben ser

vinculantes; y la rendición de cuentas se debe dar en todo el ciclo de vida de las políticas y programas; y éstas se deben ejercer, además, de manera articulada y simultánea”. Esto significa que el resultado del Gobierno Abierto implica que están en operación diversos procesos y elementos al mismo tiempo.

En cuanto al análisis más detallado del modelo, se parte de la premisa de que se requiere contar con organizaciones públicas que asuman de manera eficaz el desafío que representa un esquema de Gobierno Abierto y que cuenten con “Capacidad Institucional” (Hofmann, 2012) para llevarlo a cabo.

Uno de estos componentes es la existencia de un marco jurídico sólido que establezca una serie de atribuciones, obligaciones, prácticas y hábitos en las organizaciones públicas. En la actualidad, México cuenta con una normatividad muy desarrollada relativa a la transparencia, aunque no es así con el tema del Gobierno Abierto.

Un segundo componente de esta capacidad institucional, se refiere a una adecuada gestión de la información. Esto significa desplegar esfuerzos que van desde el necesario inventario, la sistematización de la información, su correcta clasificación, el manejo adecuado de archivos, la construcción de catálogos, la permanente gestión masiva de datos (*big data*) y contar con información de calidad. Esta labor tiene que ser responsabilidad de todas las áreas, tanto en dependencias como entidades de las administraciones en sus tres órdenes de gobierno. En ese sentido, nos parece que, en la actualidad, la información es el activo más importante de las organizaciones.

El tercer gran componente de la capacidad institucional para instrumentar un Gobierno Abierto es la profesionalización del capital humano encargado del tema en las organizaciones públicas. A este respecto corresponde establecer un esquema de profesionalización a la usanza de un Servicio Profesional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para los servidores públicos no sólo a nivel de los órganos garantes, sino también de las unidades de enlace en los tres órdenes de gobierno. La profesionalización deberá contemplar además que la información destinada a ponerse a disposición al público resulte neurálgica para el Gobierno Abierto. Bajo este esquema habría que considerar también a las áreas responsables de la administración de tecnologías de la información y la comunicación, sobre la base de que nos parece que tendrán que dar un giro importante para pasar a ser áreas de administración de la información.

Todo parece indicar que, por lo pronto, el funcionamiento de las organizaciones en estas materias está caracterizado por la improvisación, enseñanza poco sistematizada y prácticas autodidactas, por lo que, dada la importancia de la gestión de la información, se requerirá hacer un cambio cualitativo importante. Pero de igual modo, si se habla de la necesidad de gobiernos y administraciones públicas proactivas en las que será importante que exista una mayor participación ciudadana y que sean los propios servidores públicos quienes la propicien, nos parece que el perfil y las competencias de los mismos tendrán que modificarse significativamente y en este punto es en el que cobra importancia la profesionalización.

Finalmente, el cuarto componente relacionado con la capacidad de las organizaciones para implementar el Gobierno Abierto es el de las tecnologías de la información y comunicación. Si bien la gran vitrina es internet y lo que se ha denominado como la Web 2.0 como herramienta interactiva

para promover la participación, colaboración, cooperación y coproducción de información, las organizaciones públicas también tienen que hacer uso de las tecnologías para archivar grandes volúmenes de datos, ordenarlos, automatizar procesos y prestar servicios públicos. Por ejemplo, al interior de las organizaciones, el uso de sistemas *Enterprise Resource Planning* (ERP) y todas sus herramientas es imprescindible. ERP entendidos como sistemas de planificación que permiten gestionar todos los procesos de negocio de una organización en forma integrada, con el fin de brindar información confiable en tiempo real. Su característica esencial es que contiene diferentes partes, cada una de ellas destinada a las diversas áreas de la empresa y las integra en un sólo programa para compilar la información que puede ser utilizada por cualquiera de los sectores de una organización. Los sistemas ERP son denominados en el ambiente empresarial como sistemas de *Back Office*, pues sólo se encuentran involucrados en él los diferentes sectores de la compañía. Pero, por otro lado, están los sistemas llamados *Front Office* o CRM, que son aquellos que permiten una relación directa con los clientes, como lo son los negocios de comercios electrónicos, entre otros<sup>6</sup>.

Desde una perspectiva de Gobierno Abierto, lo deseable es que se pueda contar con una ciudadanía, vía participación ciudadana, con las siguientes características:

- Implicada en el rediseño de políticas públicas y en los servicios públicos y como evaluadores permanentes, más que críticos *per se*.
- Participativa y no simple espectadora.
- Autogestora, al dejar de ser dependientes de las acciones de los gobiernos y de las administraciones.
- Colaboradora en la construcción de una cultura de la prevención y la colaboración.
- Creadora de valor público.

En este espacio cobra pertinencia la propuesta de Freddy Mariñez (2016) al destacar la necesidad de la existencia de cuatro saberes cívicos en los ciudadanos:

- **Compromiso cívico**, entendido como la forma en que los ciudadanos, a través de una obligación o promesa, logran impulsar el asociacionismo con la idea central de llevar a cabo el debate y la solución de problemas públicos. Se trata de un punto inicial de la participación ciudadana que asegura que todos los ciudadanos hagan uso de sus derechos cívicos, políticos y sociales;
- **Inteligencia cívica**, vista como la inteligencia colectiva directa, dirigida a enfrentar los desafíos compartidos. Es decir, dirigir las capacidades percibidas, actuales y potenciales de los individuos, grupos y organizaciones sociales para responder inteligente, efectiva y equitativamente a los desafíos actuales para el logro del desarrollo de la convivencia democrática;
- **Contraloría social**, entendida como vigilancia cívica, el control social hace de los ciudadanos-actores "controladores" de los gobernantes durante su ejercicio del poder. Es

---

<sup>6</sup> Informática Hoy ¿Qué son los sistemas ERP? C:\Users\INE\Desktop\Que son los sistemas ERP\_.html

decir, que en este período, los controles como el control parlamentario, el control de procedimientos, las competencias administrativas y el control de resultados (Consejo Científico del CLAD, 2000), se complementan con un tipo de participación ciudadana orientada al control, la vigilancia y la evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, incidiendo directamente en la esfera pública ya sea formalmente por medio de su inclusión en comités de obras, órganos colegiados, etc.;

- **Participación colaborativa**, se espera que esta se cristalice y se convierta en un factor de innovación en la gestión. Es menester la existencia de una política gubernamental que posibilite un mayor acercamiento a través del diálogo, entre gobierno y ciudadanos, dándosele así cabida a la atención y gestión de las demandas, a la negociación y a la interlocución entre ellos y a la colaboración.

Por último, la colaboración es otro reto de las organizaciones públicas por afrontar. Se rige bajo el mismo principio anterior, esto es, que el patrimonio del conocimiento y de la experiencia no está depositado exclusivamente en los gobiernos, puesto que también se encuentra diseminada en la sociedad. Desafortunadamente está el fantasma nuevamente del clientelismo y el corporativismo. Para ello, el escenario deseable es aquel que establezca que un gobierno con sentido de la colaboración es capaz de identificar, en ciertas agrupaciones de la sociedad civil, a potenciales *socios* que tienen gran conocimiento y experiencia en diversos temas, tanto o más que el que poseen las autoridades gubernamentales. Estos *socios* son, por ejemplo, emprendedores o empresarios establecidos, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales (ONG's), o medios de comunicación, entre otros.

Un gobierno con sentido de la colaboración invita a estos potenciales socios a que contribuyan a generar conocimiento, información, servicios o negocios, que el gobierno está impedido de realizar porque no tiene las atribuciones para ello, o porque no tiene los recursos para hacerlo. Esta *asociación* no consiste necesariamente en contratar a personas u organizaciones, sino en facilitarles insumos para crear nueva información, nuevos servicios y nuevos negocios que el gobierno no puede, o no sabe cómo hacer, pero que le resulta necesario para mejorar su gestión. En México, por ejemplo, las ONG's Fundar, México Evalúa o el Instituto Mexicano para la Competitividad, entre otras, hacen investigación que se sustenta en la información gubernamental. Los resultados de sus trabajos son trascendentales para que la sociedad sepa más acerca de lo que está ocurriendo en el país (Hofmann 2012).

En el espectro de la colaboración identificamos a dos tipos de colaboradores. Los primeros identificados como ciudadanos comunes y corrientes con una actitud colaboracionista que, además de utilizar información que puede serles útil y que mejoren su capacidad en la toma de decisiones, opten por compartir también esa información y conocimiento e incluso experiencia con más ciudadanos. Una ciudadanía conectada en esta dinámica devendría en transmisores de información y conocimiento para otros ciudadanos. Por ejemplo, en esta posibilidad de compartir información no necesariamente se tendría que hacer uso de las tecnologías de la información. Bien se podrían utilizar otros medios para aquel que no tuviera acceso a la tecnología misma (desde impresos, volantes, estrados, etc.).

Pero también entre otros colaboradores se pueden identificar aquellos que harían posible que la información disponible para reutilizar pueda ser usada de manera óptima a través de programas o aplicaciones informáticas, incluso mediante tabletas y teléfonos. Por lo tanto, esto implica hablar de empresas especializadas en *software*, grupos de investigación, facultades de universidades, que puedan construir diversas aplicaciones para la ciudadanía y que desde sus posibilidades informáticas puedan hacer un uso adecuado de la información disponible por parte de los gobiernos y las administraciones públicas. Que además en asociación con los gobiernos y las administraciones públicas bien podrían impulsar programas o políticas conjuntas. Los ejemplos antes referidos ilustrarían muy bien la situación descrita.

¿Qué es lo que se pretende con un modelo como el que se propone? Que pueda ser implementado gradualmente tanto en los órganos garantes como en los sujetos obligados, de manera que estén aptos ante el desafío de un gobierno de abierto. La implementación significa establecer metas de cumplimiento, indicadores y resultados.

##### **5. Evaluar los avances en materia de Archivos y establecer plazos fijos para conseguir las metas que marca la norma.**

En mayo de 2018 se expidió la Ley General de Archivos que, como bien lo señala el artículo primero, tiene como objetivo la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos 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.

Entre los aspectos más relevantes, se encuentra la configuración de un sistema institucional en cada sujeto obligado compuesto de los siguientes elementos:

- Archivo de trámite
- Archivo de concentración
- Archivo histórico

Para el correcto funcionamiento de dicho sistema, además de hacer uso de todas las técnicas en materia archivística, guías y manuales, es indispensable designar a responsables de cada una de las actividades. En el mismo sentido, se encuentra la creación del sistema integral de gestión de documentos electrónicos encaminado al establecimiento de gobiernos digitales y abiertos en el ámbito federal, estatal y municipal que beneficien con sus servicios a la ciudadanía.

¿Cuál es el avance en la implementación hasta ahora?

Después de realizar una revisión de documentos en línea, se advierte que no se ha publicado ningún estudio sobre el grado de avance de la implementación de la Ley General de Archivos por parte de los sujetos obligados, sobre todo porque inicialmente no hay armonización nacional de las leyes locales, razón por la cual se aprobó la Ley General de Archivos. Además, son más de 30 obligaciones las que tienen que cumplir los sujetos obligados, algunas de las cuales sí tienen plazos.

Esto obviamente nos conduce a establecer medidas inmediatas que den lugar a actividades de cumplimiento. Preocupante es que hasta la fecha no se tengan datos de cuál es el estado actual sobre esta asignatura, por lo que se considera que se tendría que hacer una evaluación profunda sobre cuál ha sido la seriedad con la que han asumido este mandato de ley los sujetos obligados.

El mismo estudio/diagnóstico que se realice tiene que dar lugar a una serie hallazgos sobre la forma o métodos con los que se está trabajando, tanto en el ámbito de capacitación como del propio cumplimiento de la normativa. De este modo se podrían identificar desde buenas prácticas, hasta brechas que tendrían que ser subsanadas con el apoyo de los órganos garantes.

## **Conclusiones**

En cada uno de estos ejes estratégicos existen diferentes asignaturas pendientes. Ningún eje es excluyente. Todo lo contrario, pareciera ser que para que uno pueda funcionar correctamente tienen que estar dadas las condiciones del otro. Por ejemplo, si no se cuenta próximamente con organizaciones públicas con archivos bien organizados sobre la base de información ordenada y sistematizada, por ende, sería difícil pensar en esquemas de gobierno abierto con transparencia proactiva en el que se motive a la ciudadanía a participar y a generar esquemas de colaboración. Asimismo, si no se cuenta con personal profesionalizado en el INAI y en todos los órganos garantes de las Entidades Federativas, sería difícil establecer estándares de calidad en el trabajo que se realiza. De igual forma, si no se cuenta con institutos más proactivos y cercanos a la ciudadanía, costará establecer una imagen distinta con respecto a la que hoy se cuenta.

Cualitativamente hablando, de lograrse muchos de los avances como los propuestos, bien se podría aspirar a lo que Luis Carlos Ugalde (2015) denomina como una democracia "interactiva" ¿Y qué es la democracia interactiva? Es un modelo de democracia que se basa en un diálogo constante y cotidiano entre el gobierno y la sociedad, facilitado por las tecnologías de la información y que influye directamente en el proceso de toma de decisiones y en la adopción de políticas públicas específicas. Es una modalidad de la democracia que busca posicionarse en un punto medio en el debate entre la democracia directa y la representativa. La democracia interactiva buscaría entonces insertar el diálogo e interacción entre gobiernos y sociedades sin incurrir en niveles prohibitivos de lo que los economistas llaman "costos de transacción"; esto es, facilitar el diálogo a costos tolerables de tiempo y esfuerzo para ciudadanos y gobernantes. Dicho lo anterior, este sería el entorno, con las características antes mencionadas, en el que los gobiernos y las administraciones públicas tendrían que constituirse como potencializadores de la democracia. Y para ello, el uso o reutilización de la información pública gubernamental es clave.

De modo que la clave seguirá estando en vitalizar la práctica de la transparencia y el acceso a la información por parte de los ciudadanos en cuanto al uso de la información pública, especialmente para mejorar su calidad de vida, al tiempo que se garantiza un uso correcto de sus datos personales, disminuyendo al mínimo cualquier posibilidad de intrusión en su vida privada. Y para ello sus verdaderos alcances tendrán que estar relacionados con la participación de la ciudadanía, de lo contrario, este esfuerzo resultaría inútil. Este es el gran desafío de los próximos años.



## Bibliografía

Arellano Gault, David y Walter Lepore (2012) "Una premisa olvidada de la transparencia gubernamental: la gestión de la documentación". En Cejudo, Guillermo, López Ayllón, Sergio y Alejandra Ríos Cazares (coordinadores) (2012) *La política de transparencia en México*. Ed. CIDE, México.

Auditoría Superior de la Federación (2014) *Estudio sobre los 20 servicios civiles del Estado Mexicano*. Ed. ASF, México.

Azuara Arai, Cecilia (2016) "La naturaleza del nuevo IFAI: entre máximo tribunal de transparencia y coordinador del sistema nacional". *Hacia un sistema nacional de transparencia*. Ed. UNAM.

Guerra Ford, Oscar (2016) "Los retos del Sistema Nacional de Transparencia. La relación entre los órganos garantes federal y local". En Peschard, Jaqueline (coordinadora) *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. Ed. UNAM. México.

Hofmann, Andrés (2012) "La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y cómo revitalizarla". *XVII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, 30 octubre al 2 de noviembre, Cartagena de Indias, Colombia.

Hofmann, Andrés (2016) "Gobierno Abierto: el imperativo de lo posible". *XXII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Santiago de Chile, Chile.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2016) *Manual de Organización del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. México.

Mariñez Navarro, Freddy (2016) "Quién dialoga, y quién colabora en el Gobierno Abierto". En Rafael Martínez Puón (Editor) *Gobierno Abierto para la Consolidación Democrática*. Ed. Tirant Lo Blanch, México.

Martínez Puón, Rafael (2018) *De la Transparencia hacia un Gobierno Abierto*. Ed. Tirant Leblanc, México.

Marván, María y Fabiola Navarro (2016) *Transparencia y Acceso a la Información en el INE y en los partidos políticos 2003-2016*. Ed. INE/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Ugalde, Luis Carlos (2015) "La democracia interactiva posible en México". En Luna Pla, Issa y José Antonio Bojórquez (coordinadores) *Gobierno Abierto el valor social de la información pública*. Ed. UNAM/ITAIP, México.