



PROYECTO DE TRABAJO

CARLOS PORFIRIO

MENDIOLA JARAMILLO

**PROCEDIMIENTO PARA LA SELECCIÓN DE
COMISIONADAS Y COMISIONADOS DEL INSTITUTO
NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES**

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
I ANTECEDENTES	7
Principios (acceso a la información y transparencia).....	8
Las obligaciones de transparencia	10
Los datos personales.....	11
Diseño institucional	12
Después de la labor legislativa, ¿qué se hizo y qué sigue?	13
El tránsito de la transparencia hacia la rendición de cuentas y el Estado abierto	14
II DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL ABIERTO	17
Identificación de factores	17
III ÁREAS DE OPORTUNIDAD Y PROPUESTAS	19
Sobre los principios (acceso a la información y transparencia).....	19
Respuestas emitidas por lo sujetos obligados	20
Generación de información socialmente útil	22
Ampliar a los segmentos sociales que ejercen el derecho de acceso a la información	23
Omisiones, malas prácticas en la clasificación, ya sea como reservada o confidencial.	24
Visibilización de las Unidades de Transparencia a las personas	24
Sobre las obligaciones de transparencia	25
Eficiencia de la normativa secundaria de obligaciones de transparencia	25
Migración en línea de procesos manuales	28
Desarrollo de estadísticas de cumplimiento de obligaciones	29
Creciente interoperabilidad de sistemas con el SIPOT	30
Publicidad homologada en las contrataciones	31
Mejora regulatoria para determinar el catálogo de las personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o que realizan actos de autoridad	32
Mejoras para fortalecer la función social de las denuncias ciudadanas	33
Sobre los datos personales.....	34
Desarrollo pleno de la protección de datos personales	34
Mejora de los instrumentos normativos de protección de datos.....	36

La gestión documental y los archivos administrativos	38
Utilidad de los procesos de gestión documental: unificación de trámites y documentos de identidad seguros	38
Diseño institucional	40
Identificación de las causas de motivan la interposición de recursos de revisión	40
Propiciar mayor eficiencia de recursos con una Unidad Técnica de Verificación	41
Efectiva profesionalización del INAI	42
Comunicación ciudadana para promover los derechos de acceso a la información y protección de datos.....	45
Promoción de políticas de equidad de género	46
Capacitación	48
Transparencia proactiva	50
Gobierno Abierto.....	51

PROYECTO DE TRABAJO

RESUMEN EJECUTIVO

Al cabo de casi 20 años de que se publicó la primera ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental en nuestro país, han ocurrido innegables avances que permitieron contribuir favorablemente a modificar la estructura de gobernanza autoritaria que prevaleció durante casi 70 años, hacia otra de un carácter crecientemente democrática. Sin embargo, se han generado nuevos retos que requieren atención inmediata si es que se desean consolidar estos logros.

Por cuanto a la defensa y disfrute de los derechos fundamentales de las personas, los cuales constituyen un indicador del compromiso con los valores y procedimientos democráticos, se pudo colocar en la agenda pública un reconocimiento irrestricto por el fomento y desarrollo progresivo del acceso efectivo a la información que obra en los archivos de los organismos públicos, la publicidad de los actos y en un camino paralelo, el compromiso pleno del Estado mexicano por brindar protección a los datos personales en las esferas públicas y privada.

En una primera fase, la prioridad fue el desarrollo y la homologación después, de los marcos reguladores de la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales. Entre 2015 y 2017 se tuvo un nuevo hito en el desarrollo normativo, pues se experimentó la emisión de nuevas leyes generales que pretendieron fortalecer un robusto entramado institucional que garantizara el efectivo disfrute de los derechos fundamentales en referencia.

Una vez atendido el despliegue de nuevas instancias de coordinación y sinergias como lo es la puesta en marcha del Sistema Nacional de Transparencia, el desarrollo de instrumentos regulatorios de tercer nivel y el rediseño orgánico funcional para atender las facultades encomendadas al INAI, surgen nuevos retos que requieren atenderse para consolidar las bases de una gobernanza democrática,

los cuales son identificados en este Plan de Trabajo que se pretende aplicar en caso de ser electo como integrante del Pleno del INAI por el Senado de la República.

Los ejes articuladores son los siguientes:

En **materia de transparencia y acceso a la información pública**, se precisa desplegar acciones para garantizar la eficiencia en el manejo y uso de los recursos públicos asignados al INAI, pues se tiene la convicción de que existen procedimientos que se pueden eficientar sin menoscabo del cumplimiento de la misión institucional encomendada al INAI.

Para ello, se tendrá el cuidado de revisar los aspectos procedimentales del acceso a la información en sus modalidades de solicitudes de información como del cumplimiento de obligaciones de transparencia, a fin de corregir conductas no deseadas (estrategias dominantes de no cumplimiento).

Los retos por atender en la **protección de datos personales** son mucho más complejos, toda vez que se requiere una revisión y ajuste de las normativas de tercer nivel mucho más detallado, pues existen imprecisiones que dificultan el efectivo ejercicio de los derechos que lo componen en los ámbitos de los sujetos obligados y de los particulares.

El desarrollo y armonización de ambos derechos debe realizarse con gran profesionalismo, pues es prioritario generar sinergias entre ellos en vez de tensiones o anulaciones recíprocas. No es una tarea menor, pues lo que subyace no es lograr la coexistencia de dos derechos que en apariencia son antípodas; en cambio, **son dos derechos complementarios que al final del día, harán posible el disfrute pleno de la libertad de las personas de forma perdurable.**

Como puede advertirse, para estos nuevos momentos **se requiere transitar del desarrollo de normas de aplicación generalizada al desarrollo y ajuste focalizado de los procedimientos que mandatan las leyes general y federal de transparencia, así como la de protección de datos personales**

Bajo esta perspectiva, considero que estamos en una excelente ventana de oportunidad para lograr la consolidación del disfrute de los derechos fundamentales que tutela el INAI. Esa es mi principal divisa para postularme en este proceso.

Invierno de 2022

I ANTECEDENTES

Diversos hitos han marcado la, en ocasiones, azarosa, ruta para que nuestro país cuente con las normas y el entramado institucional que han permitido que, en la actualidad, los temas de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales formen parte de la vida pública.



Si bien los antecedentes de estos temas se remontan a la modificación constitucional de 1977, a lo largo de los primeros años de la presente centuria se sucedieron una serie de transformaciones institucionales en diversos niveles. Sin embargo, las reformas al artículo 6º constitucional de julio de 2007 y febrero de 2014

fueron fundamentales para la definición del estado actual de la transparencia, el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

Siguiendo a Sergio López-Ayllón¹, la reforma constitucional de 2007 planteó diversos retos sobre cómo debería de ser el contenido de las leyes de acceso a la información que darían forma al precepto constitucional. La reforma constitucional de 2014 vino a clarificar diversos aspectos de la primera, pero, en su conjunto, las dos reformas son verdaderos puntos de inflexión en la concepción de la vida pública de nuestra nación, al igual que la reforma de junio 2009 para incorporar la protección de datos personales al texto constitucional.

En este contexto, algunos de estos puntos fundamentales fueron los siguientes:

- Los principios (acceso a la información y transparencia)
- Las obligaciones de transparencia
- Los datos personales
- La gestión documental y los archivos administrativos
- El diseño institucional y procedimientos

Principios (acceso a la información y transparencia)

La introducción de los principios de publicidad y máxima publicidad tuvo como objetivo combatir el uso discrecional de la información en la gestión gubernamental, acabar con la práctica nociva de que solo un puñado de funcionarios y actores políticos u empresariales tuvieran acceso sin restricción a la información pública. Implicó, además, una interpretación restrictiva en cuanto a los posibles casos de excepción, anteponiendo el concepto de prueba de daño y privilegiando la divulgación de la información ante posibles dudas en la aplicación de las causales para su restricción.

¹ López Ayllón, Sergio. *La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales*. En *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, Pedro Salazar Ugarte, coordinador, UNAM-IFAI, 2008.

El artículo 6° constitucional indica claramente que la información pública solo podrá “...ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional...”

Así, existen 13 supuestos que deben actualizarse para considerar que una información adquiere el carácter de reservada, tal y como lo indica el artículo 113 de la LGTAIP. Pero no basta que existan casos susceptibles de ser clasificados, sino que los sujetos obligados deben mostrar la prueba de daño que su divulgación ocasionaría mediante un procedimiento de clasificación previsto en la misma ley.

De aquí, la importancia de evitar acuerdos clasificatorios que *ex ante* y sin ninguna prueba de daño clasifiquen la información pública como reservada.

De igual forma, dieron pie a que las legislaturas federales y locales tuvieran referentes mínimos sobre cómo tratar el derecho de acceso a la información, lo cual vino a redondearse con la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), en 2015, misma que sentó las bases de estandarización para las leyes estatales y la federal. Esto tiene implicaciones, como se comentará más adelante, en aspectos sobre la comparabilidad de resultados en la materia a nivel nacional.

Otra consecuencia de las reformas constitucionales fue que el universo de sujetos obligados dejó de estar constreñido al ámbito de los poderes ejecutivos, para abrir el abanico a “cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, estatal o municipal”. De esta forma, se incorporaron como sujetos obligados del derecho de acceso a la información actores como los sindicatos, partidos políticos, organizaciones privadas que lleven a cabo funciones públicas, instituciones autónomas de educación superior y personas físicas y morales que ejerzan recursos públicos. Esto tuvo un fuerte impacto a nivel federal, al aumentar aproximadamente en 600 el número de sujetos obligados en comparación con los aproximadamente 250 que pertenecían solamente a la Administración Pública Federal (anteriormente no se consideraba a los fideicomisos públicos como sujetos obligados).

Las obligaciones de transparencia

Con las reformas al artículo 6° constitucional se ampliaron las obligaciones de transparencia que los sujetos obligados deben de publicar de forma activa, sin que medie solicitud de información alguna. Además, se diferenciaron obligaciones comunes y específicas de acuerdo con el sector al que pertenezcan los sujetos obligados, y el caso federal, se introdujeron obligaciones que publicar en un amplio rango, la mayoría enfocadas a la administración pública federal.

Así, de 17 obligaciones genéricas que contemplaba la derogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se pasó a 170 obligaciones, 48 genéricas y 122 específicas. Es decir, el número de obligaciones se incrementó 10 veces, lo que significó un fuerte impacto en las estructuras institucionales de los sujetos obligados y de los mismos organismos garantes.

Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP) contempla un universo de 258 obligaciones, divididos en 15 grandes rubros comunes referidos a la hacienda pública, población, política exterior, medio ambiente, medio ambiente, entre otros, y desagrega obligaciones para los organismos autónomos y para los sujetos obligados relacionados con la materia energética.

Factor fundamental en la consolidación de las obligaciones de transparencia lo constituye la emisión de las normas secundarias que dan forma a la publicación prevista tanto en la ley general como la federal: los lineamientos técnicos.

Los Lineamientos Técnicos Generales² norman la publicación de las obligaciones de transparencia, con base en 4,985 criterios de publicación y 282 formatos,

² Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia.

aplicables tanto a sujetos obligados del orden federal como de las entidades federativas.

Por su parte, los Lineamientos Técnicos Federales³ regulan la publicación de las obligaciones de transparencia exclusivas de los organismos garantes del orden federal, con base en 6,091 criterios de publicación y 499 formatos.

Si bien esta profundización en la información que se debe de publicar significó, en los hechos, una mayor carga de trabajo para sujetos obligados con recursos financieros, materiales y humanos limitados, la ventana de oportunidad fue que ajustaran la coordinación entre sus estructuras internas y que fuera revisada, como nunca antes había sucedido, la organización y funcionamiento de su gestión documental. Por otra parte, la ciudadanía se vio beneficiada con una mayor oferta de información sin que medie un requerimiento. Además, la obligación de usar la Internet supuso la visión de los medios electrónicos al servicio de los ciudadanos.

Los datos personales

Como otra cara de la misma moneda que por uno de sus lados muestra la información pública, la confidencialidad protege la información relativa los secretos comercial, industrial, bancario, fiduciario, los derechos de autor, la información económica cuya difusión arriesgue la competencia, entre otros.

Parte importante de ese universo de confidencialidad lo constituye la protección de los datos personales como un derecho fundamental, o mejor dicho, con cinco derechos específicos; de acceso, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad, y bajo una serie de principios como los de consentimiento, información previa, licitud, calidad de la información, confidencialidad y seguridad.

³ Lineamientos Técnicos Federales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Tercero, Capítulos I y II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en el ámbito federal en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia

En 2009 se incorporó en el artículo 16 constitucional el derecho de protección de datos personales y, en 2010, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Con la reforma constitucional de 2014 se dio pie a que, en enero de 2017, se publicara la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Al igual que en el caso de la información pública, las leyes de protección de datos personales han constituido un parteaguas en la vida de la administración pública de este país, al igual que para el organismo garante federal, lo cual se revisará más adelante

Diseño institucional

Para los sujetos obligados, las reformas constitucionales en materia de transparencia y la emisión de las leyes que las reglamentaron significaron enormes retos. Dos de ellos deben destacarse: la implementación de las Unidades de Transparencia y la constitución de unidades especializadas en la materia: los Comités de Transparencia.

Las Unidades de Transparencia son las encargadas de recibir y dar trámite a las solicitudes de información, gestionar al interior del sujeto obligado su respuesta y coordinar la publicación de las obligaciones de transparencia, entre otras funciones.

Por su parte, los Comités de Transparencia tienen a su cargo el desarrollo de la política de transparencia al interior del sujeto obligado con la emisión de procedimientos, la confirmación de la clasificación de la información, la promoción de la capacitación de los servidores públicos en la materia, entre las principales atribuciones.

A su vez, los organismos garantes se fortalecieron al recibir mayores atribuciones, lo que a su vez significó un reto institucional que implicó que deberían tener un alto

grado de especialización, tanto en materia de acceso a la información como de protección de datos personales.

La función principal del organismo garante es la de sustanciar los recursos de información en ambos derechos, para lo cual fue necesario contar con un buen diseño procedimental que permita cumplir en los plazos de ley y de conformidad con las leyes respectivas.

Después de la labor legislativa, ¿qué se hizo y qué sigue?

De este breve recuento de cambios constitucionales en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como de la emisión de las leyes respectivas y de la normatividad terciaria, es posible afirmar que en materia de acceso a la información pública y transparencia nuestro país cuenta con una muy buena legislación reconocida a nivel internacional. En datos personales, debe buscarse el grado de madurez alcanzado por diversos países europeos.

Sin embargo, el hecho de contar con un óptimo, o casi óptimo marco legislativo, no garantiza que las acciones de política pública respectiva arrojen resultados positivos. Por tal motivo, a 15 años de la primera reforma constitucional y ocho de la segunda, es importante contar con un diagnóstico institucional de las acciones desarrolladas por el INAI, al tiempo que se implementen una serie de mejoras al funcionamiento del Instituto. Estos dos aspectos constituyen el núcleo de la presente propuesta de programa de trabajo.

Los procesos de mejora de una institución no son lineales, aunque sí deben tener prioridades ante una asignación restringida de recursos humanos y financieros. Las fortalezas y áreas de oportunidad al interior del Instituto no son elementos aislados, influyen sobre el desempeño que tiene en términos de llevar a buen puerto las reformas constitucionales y la emisión de la normatividad secundaria que de ella se ha desprendido.

El organismo garante nacional tiene no solo la tarea central de custodiar el cumplimiento del mandato constitucional, sino de lograr que la sociedad conozca plenamente los derechos humanos de acceso a la información y protección de datos personales, que se apropie de ellos y, en última y mayor instancia, que los use para elevar su calidad de vida.

El INAI debe combatir la percepción generalizada entre la población de que es una instancia más del gobierno: para el ciudadano común la división entre gobierno y organismos autónomos le tiene sin cuidado, lo que demanda es atención y resolución de sus problemas, sea cual sea la vía para lograrlo.

Las instituciones del Estado pueden ser eficaces y eficientes, pero si la población no observa resultados tangibles que contribuyan a resolver sus problemas cotidianos, entonces su razón de ser carece de sentido.

Así, la visión plasmada en el presente proyecto es una de largo plazo, con fuertes cimientos en el corto y mediano plazos como condiciones necesarias e ineludibles. Es una visión desde el interior del organismo garante, producto de una labor llevada a cabo día a día y que me ha permitido trazar una ruta de acción que contribuya a que el INAI atienda a cabalidad su misión institucional que es la de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales optimizando los recursos que le provee la sociedad mexicana para tal fin.

El tránsito de la transparencia hacia la rendición de cuentas y el Estado abierto

Una vez que en México se ha logrado un buen entramado institucional en materia de acceso a la información, no es posible continuar con la mera medición del estado que guarda la aplicación de la ley: el siguiente paso en la construcción de un gobierno democrático plenamente abierto al escrutinio y la participación de sus ciudadanos, es transitar de la transparencia a la rendición de cuentas, para de allí concretar un Estado abierto.

La disponibilidad de la información de los organismos públicos para cualquier persona que desee obtenerla es un activo de gran valor. Sin embargo, la transparencia y el acceso a la información pública por sí solas son insuficientes para lograr un efectivo combate a la corrupción, así como para erradicar la discrecionalidad en el uso y destino de recursos públicos.

La rendición de cuentas, entendida como *la capacidad y responsabilidad de los gobernantes y funcionarios públicos de responder, explicar, justificar y dar cuenta de sus actos y decisiones a los gobernados*⁴, y que en caso de no ser así reciban una sanción, debe ser instrumentada mediante un entramado institucional con organismos robustos, de tal forma que se garantice la independencia plena de los responsables de la aplicación de estas medidas de intereses personales y de cualquier otra índole.

En otras palabras, la rendición de cuentas se ubica como el estadio superior de una política plena de transparencia y acceso a la información, siendo ésta última a la vez un elemento de la ruta hacia la constitución de un Estado abierto.

Un elemento de primordial importancia en la concepción de la rendición de cuentas es contar con el entramado institucional, es decir, *instituciones y normas que obliguen a que cada funcionario explique y justifique el ejercicio del poder público*⁵.

Ahora bien, para instaurar los mecanismos que hagan posible una efectiva rendición de cuentas, es necesario diferenciar entre la rendición de cuentas horizontal y la vertical. La primera se da cuando existe vigilancia de los órganos del gobierno por parte de otras instituciones, también gubernamentales, que poseen grados de autonomía para ejercer funciones de vigilancia y fiscalización (contralorías, contadurías mayores). Sin embargo, esta primera modalidad de rendición de

⁴ Viveros Salinas, Ana Luisa. Del derecho a saber...al derecho a exigir. Contraloría social y organizaciones de la sociedad civil. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

⁵ Ibid

cuentas puede enfrentarse a problemas de colusión y cae, en última instancia, en el dilema de quién vigila al vigilante.

Para evitar lo anterior, es indispensable contar con la participación activa de la sociedad civil; no podemos hablar de una gobernanza democrática sin su participación, lo que frecuentemente se minimiza entre las autoridades.

Así, la rendición de cuentas vertical hace referencia al papel que pueden jugar agrupaciones ciudadanas, medios de comunicación, colectivos, como instrumentos que completan la rendición de cuentas horizontal.

Esta rendición de cuentas social vertical incluye:

- La publicidad plena de las decisiones en los organismos públicos, tal que es posible identificar y exhibir malos manejos de los recursos públicos
- Introducir nuevos temas a la agenda pública
- Influir en decisiones de política implementadas por el gobierno
- Promueven la activación de mecanismos legales para la vigilancia de la política pública.

Al final, ambos tipos de rendición de cuentas son complementarios y sólo su estrecha interacción permite hablar de una verdadera rendición de cuentas.

Así, un mecanismo institucional de rendición de cuentas que integre las vertientes horizontal y vertical debe ser capaz de responder, ante cualquier política gubernamental que revise, cuatro preguntas fundamentales: ¿quién rinde cuentas? ¿ante quién rinde cuentas? ¿cómo se rinde cuentas? ¿respecto a qué se rinde cuentas?

Un sistema consolidado de rendición de cuentas es condición para que se logre un Estado abierto, aunque algunas de las características de éste ya están delineadas en el primero (la participación ciudadana, por ejemplo)

Un modelo de gobierno abierto debe contemplar, al menos, los siguientes elementos:

- Colaboración de autoridades y gobierno para generar políticas públicas
- Colaboración entre autoridades y gobierno para construir soluciones a problemas públicos
- La transparencia como elemento básico para atender demandas sociales
- Un sistema de rendición de cuentas consolidado
- Uso de tecnología para resolver problemas públicos

Así, el Estado abierto articula *...la transparencia de las instituciones y el acceso social a la información pública en su poder, con la participación y la colaboración ciudadana para modificar la forma en que se gestionan las instituciones, acercarlas a la sociedad y conquistar la legitimidad social de sus acciones...*⁶

II DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL ABIERTO

Identificación de factores

Para que el INAI cumpla cabalmente con el mandato constitucional de ser garante de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, y que esto se traduzca en beneficios tangibles para la población, es necesario contar con un diagnóstico que permita conocer, reflexionar y evaluar su desempeño en la acciones cotidianas que sus áreas llevan a cabo, para fortalecer el camino hacia una rendición de cuentas y un Estado abierto.

Propuesta

Realizar un diagnóstico institucional con las siguientes características mínimas:

Revisar qué se ha hecho y cómo se ha hecho en cada una de las atribuciones que le confieren: La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley Federal

⁶ Andrés Hoffmann, en el prólogo a Martínez Puón Rafel, De la transparencia hacia un gobierno abierto, Tirant Lo Blanch, 2017.

de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares; y, Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados

Participación de dependencias gubernamentales emblemáticas, como podrían ser la Secretaría de la Función Pública, para el caso del acceso a la información, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, por la cantidad de solicitudes de datos personales que recibe.

Participación de organizaciones de la sociedad civil interesadas en la transparencia y la protección de datos personales.

Se trabajará en mesas temáticas, en las que se aborde los tópicos que contienen cada uno de los capítulos en que se dividen las leyes mencionadas.

El objetivo sería una evaluación del desempeño institucional, encaminado a una rendición de cuentas del Instituto para responder a cuestiones tales como:

¿Cuáles son las principales áreas de oportunidad que han enfrentado los sujetos obligados del ámbito federal para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia?

¿Qué puede hacer el INAI para facilitar y acompañar de mejor manera a los sujetos obligados en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia?

¿Las obligaciones en materia de acceso a la información y transparencia que atienden los sujetos obligados federales han facilitado o mejorado la toma de decisiones en la vida cotidiana de las personas?

¿Qué falta por hacer para atender la demanda de información de las personas?

¿Las personas perciben que sus datos personales en el sector privado están bien protegidos?

¿Las personas perciben que sus datos personales en el sector público están bien protegidos?

III ÁREAS DE OPORTUNIDAD Y PROPUESTAS

La reflexión teórico-académica de López Ayllón me permite seguir una línea argumentativa para exponer una serie de hallazgos en cuanto a las áreas de oportunidad del Instituto, así como propuestas de mejora que a la vez sirvan como insumos para el diagnóstico institucional que se propone.

La atención de estas áreas de oportunidad es condición indispensable, desde mi punto de vista, para que el Instituto cumpla adecuadamente con su mandato constitucional y contribuya para que la sociedad cuente con un adecuado sistema de rendición de cuentas que permita el tránsito hacia un Estado abierto.

La confianza de la ciudadanía en las instituciones es indispensable para que se sientan identificadas con ellas. Los organismos autónomos surgieron de la necesidad de subsanar carencias en el funcionamiento de las instituciones tradicionales del Estado que además requieren de un alto grado de especialización e independencia, para proteger al ciudadano ante fallas u omisiones en su funcionamiento.

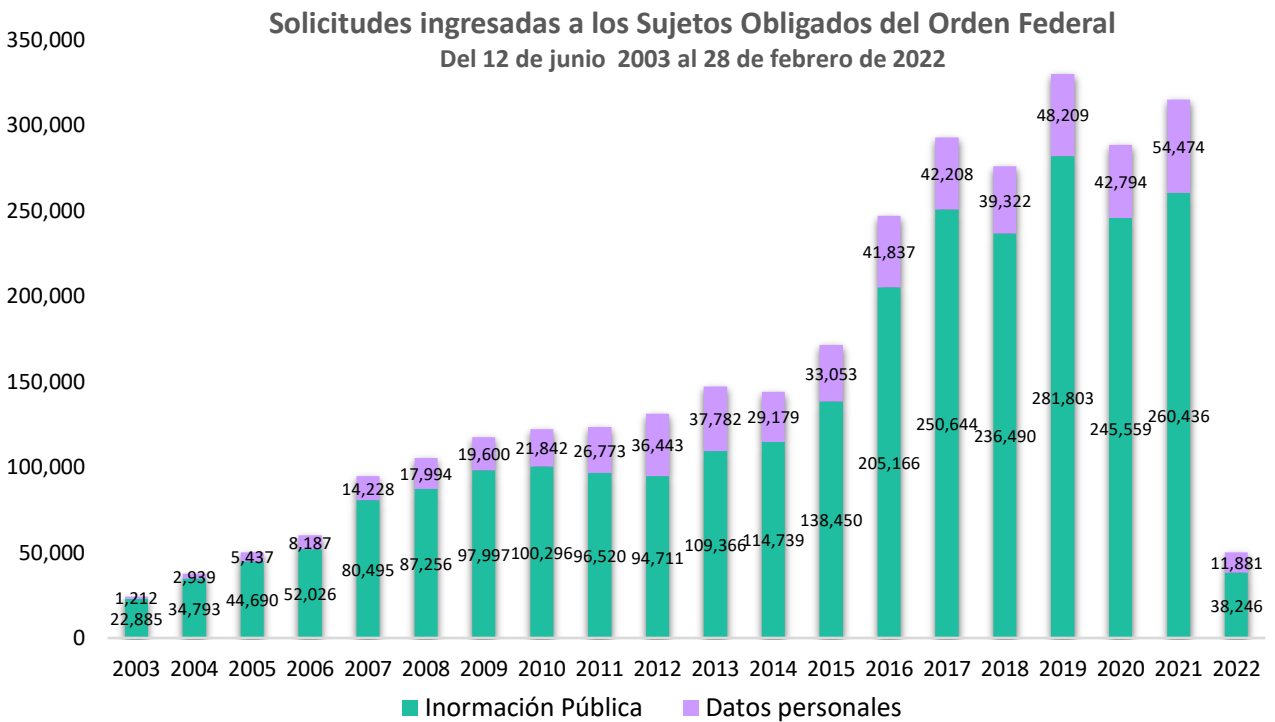
Más que una crítica al desempeño del Instituto, del cual formo parte desde hace más de siete años, la presentación de estas áreas de oportunidad tiene como objetivo mostrar que el Instituto se ha abocado a cumplir con su mandato constitucional y las disposiciones legislativas que de él han emanado, pero que es indispensable apuntalar los esfuerzos realizados por toda la comunidad INAI y consolidar el ejercicio de los derechos tutelados.

Sobre los principios (acceso a la información y transparencia)

La máxima publicidad debe estar presente en las respuestas que los sujetos obligados otorgan a las solicitudes de información de la ciudadanía. Sin embargo, esa máxima publicidad debe estar respaldada en información veraz y confiable por parte de los sujetos obligados que la emiten

Respuestas emitidas por lo sujetos obligados

En principio, la evolución del número de solicitudes de información pública y de protección de datos personales ha sido positiva, al alcanzar la cantidad de 2 millones, 592 mil 568 para las primeras y 535 mil 394 para las segundas, un total de 3 millones, 127 mil 962 solicitudes del 12 de junio de 2003 al 28 de febrero de 2022:



Fuente: Informe anual del INAI 2021, y datos actualizados para 2022.

Independientemente del debate sobre si la presentación de solicitudes es la vía más adecuada por la que la ciudadanía puede acceder a la información en posesión de cualquier tipo de autoridad, dado el tiempo que debe de esperar para obtener una respuesta, hay una serie de hallazgos en la forma en que los sujetos obligados contestan, y que es necesario atender.

Al realizar los reportes estadísticos habituales o información específica que requieren diversas áreas del Instituto, se han detectado valores atípicos en la evolución de las solicitudes, respuestas o recursos de revisión, por ejemplo:

- Cambios desproporcionados en algunos tipos de respuestas respecto a las tendencias previas: incrementos o decrementos en el número de negativas, inexistencias o incompetencias.
- Incremento notable en el número de recursos interpuestos no asociado a un tema coyuntural.
- Clasificación errónea de tipos de respuestas: se indica que la información se entrega en medio electrónico o se encuentra disponible públicamente cuando en realidad se establece la reserva, se declara inexistente o la Unidad de Transparencia considera ser incompetente.
- Una acumulación de solicitudes sin atención oportuna
- Omisiones en el procedimiento para clasificar solicitudes de información pública

Tomemos como ejemplo la clasificación errónea del tipo de respuesta. La Dimensión de Verificación a Solicitudes de Información llevada a cabo por el Instituto para el año 2021, así como diversos análisis estadísticos, constató que de ocho mil 423 respuestas verificadas, seis mil 570 fueron clasificadas por los sujetos obligados como Entrega de Información en Medio Electrónicos; sin embargo, tras revisarlas con detenimiento, fue posible confirmar que cinco mil 476 respuestas (83.3 por ciento) se encontraban correctamente clasificadas, mientras que, desde el punto de vista de los verificadores, mil 94 (16.7 por ciento) debieron de haber sido clasificadas como inexistencias o reserva de la información.

Sobre la declaración de inexistencia es históricamente de poco más del 5 por ciento del total de las solicitudes respondidas, representando un reto reducirlo a partir de una mejor organización archivística y capacitación de los servidores públicos.

En cuanto a las solicitudes sin atención oportuna, el porcentaje ha sido bajo, poco más del 2 por ciento del total de solicitudes atendidas, no obstante, realizar labores de acompañamiento.

Propuesta

Se propone analizar las situaciones anteriormente descritas mediante una minería de datos, de forma censal o en algunos casos mediante muestreo, para elaborar un diagnóstico puntual y en su caso proponer el acompañamiento, capacitación del personal o ajustes técnicos a la Plataforma Nacional de Transparencia.

El estudio se enfocará en focalizar la incidencia por sujeto obligado de los siguientes rubros:

- Incrementos o decrementos en el número de negativas, inexistencias o incompetencias.
- Incremento en el número de recursos interpuestos no asociado a un tema coyuntural.
- Clasificación errónea de tipos de respuestas
- Solicitudes sin atención oportuna

En el análisis se ubicará si esta situación predomina en algún sector de sujetos obligados, y si dentro de ese sector algún o algunos sujetos obligados concentran esa práctica. De la forma que sea, se deberá dar sesiones de capacitación focalizadas por sujeto obligado, para revisar conjuntamente las razones de su actuación y, en su caso, trazar una ruta de medidas de acompañamiento que resuelvan la situación

Generación de información socialmente útil

La puesta en marcha de la segunda versión del Sistema de Solicitudes de Información (SISAI 2) en el mes de diciembre de 2021 ha significado un gran avance, ya que por vez primera se concentran en un solo sistema las solicitudes y respuestas de los más de 8 mil sujetos obligados del país. Con significativos y positivos cambios, la nueva versión de este sistema permitirá consolidar el trabajo estadístico desarrollado por el INAI. El reto es explotar la gran cantidad de información ahí contenida y darle un contenido útil socialmente

Propuesta

Bajo un plan de acción que establezca metas y objetivos, hacer estudios estadísticos no solo para los sujetos obligados del ámbito federal, sino que abarquen los ámbito estatal y municipal.

Debido a la enorme tarea que esta propuesta representa, los estudios iniciales serán solo a nivel de grandes agregados (solicitudes federales y por estado), que permita conocer la evolución de las solicitudes de información en todo el territorio nacional.

El nivel de profundidad de estos análisis a nivel sujeto obligados requiere de la participación de los organismos garantes de todo el país, por lo que una segunda propuesta en este rubro es que el INAI, quien desde su fundación ha generado una gran diversidad de productos estadísticos, coordine con el Sistema Nacional de Transparencia la impartición de talleres al resto de los organismos garantes, que permitan tener estudios con una metodología unificada, que permita tener resultados comparables y que lleguen incluso al nivel de municipios.

Ampliar a los segmentos sociales que ejercen el derecho de acceso a la información

De forma práctica, se ha observado que la evolución del número de solicitudes sigue una trayectoria ascendente a lo largo de los años, pero cuya pendiente positiva se va reduciendo, observando cierta tendencia a estabilizarse. Si efectivamente el número de solicitudes tiende a entrar en una meseta, existe la necesidad por identificar qué segmentos sociales no son usuarios del derecho de acceso a la información.

Propuesta

De forma histórica, a nivel federal, por sector de ocupación, el 70 por ciento de las solicitudes se concentran en personas que declaran pertenecer a los ámbitos académico, empresarial, gubernamental o de medios de comunicación.

Así, se impulsará la difusión del derecho de acceso a la información de forma focalizada, en sectores cuya participación ha sido baja o marginal, como es el de amas de casa, asociaciones civiles, o miembro de sindicatos o partidos políticos

Omisiones, malas prácticas en la clasificación, ya sea como reservada o confidencial.

En muchos casos, quiero pensar aparentemente por falta de capacitación, los servidores públicos al responder una solicitud hacen el registro en el sistema de entrega de información, cuando en realidad solo proporcionan un oficio señalando que la información es reservada o confidencial, esta práctica, además de ser errónea puede desincentivar el ingreso de solicitudes por parte de la ciudadanía y en algunos caso puede desembocar en un recurso de revisión ante el INAI.

Propuesta

La propuesta es mejorar la capacitación, y en caso de acreditarse una práctica contraria a la transparencia aplicar las sanciones correspondientes.

Visibilización de las Unidades de Transparencia a las personas

Actualmente solo el 72 por ciento de la población mexicana de seis años o más tiene acceso a Internet, y si se revisa para el ámbito urbano la cifra es de 78.3 por ciento y de 50.4 para el ámbito rural.

No obstante, aproximadamente el 98 por ciento de las solicitudes de información ingresan actualmente por vía electrónica. Es decir, solo el 2 por ciento de las mismas entraron vía manual, a través de las Unidades de Transparencia.

El potencial de las Unidades de Transparencia, como promotoras del derecho de acceso a la información y protección de datos personales es limitado, ya que un gran porcentaje de ellas ocupa espacios mínimos y de difícil acceso dentro de los sujetos obligados.

Propuesta

Como ya se comentó, la naturaleza del derecho de acceso a la información y del de protección de datos personales los hace más difíciles de comunicar a la población. Para que las políticas de transparencia arraiguen más entre la población, deben estar acompañadas de servicios que demandan la misma población.

Las Unidades de Transparencia deben de salir, en el sentido literal de la palabra, de sus ubicaciones actuales, para que se ubiquen en aquellos lugares en los que las dependencias gubernamentales ofrecen trámites y servicios. Esto permitiría un mayor conocimiento de las Unidades de Transparencia, que deberían estar atendidas por personal altamente especializado y con una infraestructura de primer orden.

Debido a que esto representaría una gran inversión de recursos, los recursos se gestionarían ante la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) y el Banco Mundial. Esta última instancia fungiría como fiduciaria y ejecutor técnico a través de su Unidad de Gestión Pública para América Latina y el Caribe.

Sobre las obligaciones de transparencia

Eficiencia de la normativa secundaria de obligaciones de transparencia

Como se apuntó líneas arriba, la introducción de capítulos amplios y especiales en la LGTAIP y en la LFTAIP, sobre la información que por oficio deben de publicar, significó un parteaguas en la forma en que los sujetos obligados concebían la publicidad de la información que generan de acuerdo con sus atribuciones, ya que

por vez primera se establecía puntualmente qué información debería exponerse al escrutinio público.

La emisión de los Lineamientos Técnicos Generales y los Lineamientos Técnicos Federales, por parte del Sistema Nacional de Transparencia, vino a precisar y marcar reglas claras sobre la forma y tiempos en que la información debería presentarse en la Plataforma Nacional de Transparencia y los portales de los propios sujetos obligados.

A seis años de la emisión del primer lineamiento en el Diario Oficial de la Federación y después de una serie de modificaciones a los generales y ninguna a los federales, es necesario hacer una evaluación a los mismos, para saber que, independientemente de los cambios que ya se hayan realizado, conocer y precisar qué debería ajustarse en cada una de las normativas.

Los Lineamientos Técnicos Generales y Federales se elaboraron antes de que existiera la Plataforma Nacional de Transparencia y el Sistema de Portales de Transparencia (SIPOT). Si bien los lineamientos establecen la estructura de datos y los periodos de actualización con base en los cuales se configuró el SIPOT, hay aspectos técnicos del sistema que, durante los seis años de funcionamiento que lleva, se han mejorado en función de las necesidades del personal de los sujetos obligados que publican la información y de los ciudadanos que lo consultan.

Así, el siguiente paso importante es hacer una revisión detallada para actualizar estas normas y que sean acordes con las posibilidades técnicas que ofrece actualmente el SIPOT.

Propuesta

Para los Lineamientos Técnicos Generales las propuestas de actualización y modificación son:

- Disminuir el número de criterios sustantivos y adjetivos, en función de que el SIPOT:

- Genera y/o registra datos al momento de carga y/o modificación de la información (por ejemplo, fechas de carga, cambio o eliminación; área que realiza la acción);
- Hay datos que obligadamente debe registrar el sujeto obligado al momento de cargar, modificar o eliminar la información (Ejercicio, fechas del periodo que se informa, por ejemplo) y de los que ya están predeterminados en el SIPOT (como el formato a utilizar y el periodo de actualización, las áreas del sujeto obligado registradas).
- Analizar las 63 obligaciones de transparencia que tienen más de un formato, para unificar los que corresponda.
- Eliminar el sobre registro de datos que ya están alojados en el SIPOT (como unidades administrativas, ejercicio, fechas de periodos que se informan, entre otros).
- Utilizar la información registrada en los catálogos del SIPOT (como actualmente se usa el de sujetos obligados) y evitar la heterogeneidad en la captura de datos por parte de los sujetos obligados, por ejemplo, de las unidades administrativas o áreas que lo integran, cuando ya existe esa relación pre registrada en el SIPOT.
- Realizar los ajustes necesarios al SIPOT para que los sujetos obligados carguen solamente una vez la información de la fracción XXVIII del artículo 70 de la LGTAIP, a diferencia de lo que pasa actualmente, que la carga debe de repetirse trimestralmente mientras el contrato sea vigente.
Esta modificación al funcionamiento del SIPOT no solo aligeraría el trabajo a los sujetos obligados, sino que permitiría una mejor comunicación con la Herramienta de Contrataciones Abiertas, también diseñada y promovida por el INAI.
- Incorporar criterios para la publicación de los resultados de las verificaciones en formatos abiertos.

Propuesta

En cuanto a las mejoras a los Lineamientos Técnicos Federales, las modificaciones y ajustes serían las siguientes:

- Hacer adecuaciones acordes con las modificaciones realizadas a las normativas federales, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (APF), con el objetivo de plasmar la aplicabilidad de obligaciones a los sujetos obligados que corresponda, así como cualquier otra en función de los cambios que ha tenido la APF en los últimos años.
- Clarificar, sintetizar y depurar los criterios sustantivos.
- Unificar aspectos con los Lineamientos Técnicos Generales, por ejemplo, incluir el campo “Nota”, así como todas las modificaciones aplicables señaladas para los Lineamientos Técnicos Generales.
- Incorporar criterios para la publicación de los resultados de las verificaciones en formatos abiertos.

Migración en línea de procesos manuales

Una mejora que también beneficiaría tanto al organismo garante nacional como a los sujetos obligados tiene que ver con la automatización, sistematización e integración de todos los procesos de verificación que lleva a cabo el INAI en materia de acceso a la información y, en su caso, de protección de datos personales.

Propuesta

Durante el desarrollo de cinco verificaciones realizadas a la información publicada por los sujetos obligados en los portales de transparencia (SIPOT y portal institucional), se observa que la demanda temporal y de recursos humanos en el proceso global (verificación inicial, seguimiento y acompañamiento, registro de resultados finales de cumplimiento, así como generación de informes parciales y finales), se han mejorado y enriquecido las herramientas técnicas utilizadas.

Sin embargo, en aras de hacer más eficiente y fortalecer dicho proceso, es necesario que dichas herramientas transiten, en una primera fase, hacia un sistema integral de registro y análisis de información que facilite tanto el trabajo de quienes evalúan y registran los resultados como quienes lo analizan y, estar en posibilidades de utilizarlo también para ofrecen ventanas de consulta pública a la población.

Propuesta

En una fase posterior a la mencionada anteriormente, trabajar en un subsistema que integre los resultados de las verificaciones de las otras dimensiones de la transparencia que se realizan (Respuesta a solicitudes de información, Capacidades institucionales de las Unidades de Transparencia, Acciones de capacitación), así como de las que se lleven a cabo en materia de datos personales y, en su momento, las otras diversas que desarrolle en INAI (transparencia proactiva, gobierno abierto, entre otras).

Desarrollo de estadísticas de cumplimiento de obligaciones

Conforme han transcurrido las verificaciones de los portales de transparencia, el INAI ha hecho más amplio y detallado su reporte de resultados, con el fin de que toda persona interesada en conocer la evolución de la verificación en general y de algún sujeto obligado en particular tenga la información necesaria. Sin embargo, aún falta por hacer en este tema, pues la riqueza de la información generada hace factible desarrollar reportes de resultados más específicos y cualitativos.

Propuesta

Desarrollar una herramienta que permita conocer los resultados de las verificaciones a los portales, con cruces de variables como:

- Resultados por sujeto obligado, en cada uno de los artículos que le aplican.
- Resultados por sujeto obligado, en cada una de las fracciones de los artículos que le aplican.

- Resultados para cada sujeto obligado, en cada uno de los criterios sustantivos y adjetivos que le son aplicables.
- Promedios generales de todos los sujetos obligados, por artículo
- Promedios generales de todos los sujetos obligados, por fracción
- Promedios generales de todos los sujetos obligados, por criterios sustantivos y adjetivos
- Semáforo de resultados para cada una de las variables anteriores: de 81 a 100, de 60 a 80, y menos de 60

Creciente interoperabilidad de sistemas con el SIPOT

La emisión de la LGTAIP y de la LFTAIP significó un cambio en la forma en que el trabajo cotidiano se desarrollaba en los sujetos obligados de la administración pública federal, y de todos aquéllos fuera de ese ámbito que ya eran sujetos de los derechos de acceso a la información pública, transparencia y protección de datos personales.

De forma particular, y como ya se mencionó anteriormente, las obligaciones de transparencia aumentaron considerablemente en relación con las ya existentes, surgieron nuevas y todas con un grado de complejidad mayor.

Para apoyar a los sujetos obligados el INAI ha desarrollado programaciones que permiten que en lugar de que los responsables de publicar la información lo hagan manualmente cada trimestre, los sistemas electrónicos del INAI y de los sujetos obligados se conecten y la información pase al SIPOT de forma automática, conocido como interoperabilidad.

Propuesta

Impulsar el desarrollo de más sistemas interoperables, como el que actualmente se cuenta con el Banco de México.

Se debe impulsar el caso particular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el caso de la fracción II del artículo 73 de la LGTAIP, *Las versiones públicas de*

todas las sentencias emitidas, los Lineamientos Técnicos Generales permiten que los sujetos obligados del poder judicial que ya cuenten con un sistema electrónico de sentencias hagan solo un enlace, dentro del SIPOT, que los dirija a su propio sistema.

Si bien el sistema electrónico de la SCJN es un sistema robusto, su uso no es fácil para quien no conoce a fondo cómo funciona el poder judicial, lo que hace muy complicado la búsqueda de las sentencias. Esto se simplificaría si hubiera una interoperabilidad entre el SIPOT y el sistema de la SCJN, de forma tal que la información se pasara al formato que el Sistema Nacional de Transparencia diseñó *ex profeso* para los sujetos que no cuentan con un sistema propio, formato que tiene un enfoque más ciudadano y de fácil consulta.

Publicidad homologada en las contrataciones

En el desarrollo de la administración pública mexicana han surgido políticas públicas que, en principio, sus objetivos parecerían oponerse o, en otros casos, duplicarse.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública contempla, en la fracción XXVIII de su artículo 70, que los sujetos obligados deben de publicitar la información de sus procesos de adquisición de bienes y servicios, ya sea por la vía de licitación, invitación restringida o asignación directa.

Para el caso de la administración pública federal, ya existía desde antes la obligación de hacer pública esa información en el sistema Compranet. La LGATIP retomó la obligación de publicar la misma información, con sus variantes, en el SIPOT, pero para todos los sujetos obligados y no solo los dependientes del Ejecutivo Federal. Así, en principio los mismos contratos, para los sujetos obligados de la APF, deberían aparecer en ambos sistemas, Compranet y SIPOT, pero no ocurre así.

Este tema es de la mayor importancia, ya que esa disparidad de información no brinda certeza sobre un tema que es toral en la relación entre Estado y ciudadanos: conocer el monto, características y procedimientos que siguen las dependencias de

la administración pública federal en el uso de recursos para la adquisición de bienes y servicios y de obra pública, muchas veces por millones o miles de millones de pesos.

Propuesta

Los contratos en el SIPOT y el sistema Compranet deberían de ser los mismos, pero no ocurre así. Por tal motivo, se propone instalar una mesa de trabajo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para encontrar una solución a esta divergencia de información.

De entrada, se propondría una interoperabilidad de sistemas, de forma tal que la misma información estuviera en los dos sistemas. Pero tiene que analizarse a fondo por qué algunos contratos aparecen en un sistema o en otro.

Mejora regulatoria para determinar el catálogo de las personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o que realizan actos de autoridad

El INAI ha emitido diversa normatividad para que el padrón de personas físicas y morales que recibieron y ejercieron recursos públicos o que fueron facultados para realizar actos de autoridad, se actualiza cada año.

Sin embargo, en el padrón actual están incluidas las personas beneficiarias de programas sociales, cuando éstas ya forman parte de los padrones de beneficiarios que se publican en cumplimiento de la Ley General de Transparencia, en su artículo 70, fracción XV.

Esto ha provocado que la información relevante sobre quienes sí son personas físicas y morales que deben rendir cuentas respecto de los recursos públicos que reciben o administran, así como los actos de autoridad que ejercen, se diluya en el cúmulo de información del padrón.

Por ejemplo, en 2021, la actualización del padrón incluyó 101,991,004 (ciento un millones novecientos noventa y un mil cuatro) registros de personas que fueron

beneficiarias de recursos provenientes de programas sociales, dentro de las cuales no se identificaron personas morales reportadas como facultadas para realizar actos de autoridad.

Propuesta

Revisar y valorar los criterios de inclusión en la conformación del padrón con base en los cuatro factores estipulados en la ley general: a) si los candidatos a ser parte del padrón realizan alguna función gubernamental; b) el nivel de financiamiento público que reciben; c) el nivel de regulación e involucramiento gubernamental; d) y si el gobierno participó en su creación.

Esto permitirá contar con un padrón que no repita a los beneficiarios de programas sociales y que arroje información veraz sobre quienes sí deben ser consideradas personas físicas o morales que efectivamente ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad.

Mejoras para fortalecer la función social de las denuncias ciudadanas

Si bien el número de denuncias en contra de sujetos obligados por supuestos incumplimientos a sus obligaciones de transparencia en los portales de transparencia ha crecido año con año, dos terceras partes de ellas no han tenido efecto alguno.

Del total de 3 mil 219 denuncias interpuestas de 2018 a enero de 2022, el 36.6 por ciento (mil 178) han sido desechadas, y 24.9 por ciento (802) han sido declaradas improcedentes, es decir, que 61.5 por ciento de las denuncias no inciden de ningún modo con el objetivo de este mecanismo de participación ciudadana para el acceso a la información.

Propuesta

Implementar una estrategia de información para fomentar que las denuncias ciudadanas que se interpongan por omisiones al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, estén bien realizadas.

Sobre los datos personales

Desarrollo pleno de la protección de datos personales

Mucho se ha avanzado en el marco jurídico de la protección de datos personales, sin embargo, la población tiene escasa conciencia de que éstos les pertenecen y que tienen que ser informados de cualquier tratamiento que se realice con ellos.

Sin embargo, es necesario fortalecer la actuación del Instituto en la vigilancia y promoción de este derecho. Por la naturaleza de las características de la protección de datos personales, el análisis y las propuestas de mejora se presentan de forma “corrida”, lo que facilitará su comprensión y lectura.

Propuesta

Hay que profundizar la difusión focalizada de casos concretos de vulneraciones y las medidas remediales por parte de la autoridad.

Abundan ejemplos de usos ilegales de datos personales, sobre todo de manera automatizada, poniendo en riesgo el honor o la propia imagen de sus titulares, o aún su vida y/o patrimonio. En este sentido, habrá que agilizar los procedimientos establecidos para asegurar la debida protección de los titulares.

Los datos masivos, o *Big Data*, es un fenómeno —más que como un mero desarrollo tecnológico— que implica una nueva forma de ver la información, analizándola y reutilizándola de múltiples maneras, independientemente que su volumen ha crecido exponencialmente.

Big Data puede utilizarse en beneficio de la humanidad, como por ejemplo en control epidemiológico —tema de actualidad— pero también es un desafío para los principios de limitación de la finalidad y la minimización de datos, que salvaguardan el perfilamiento, actividad que está en tensión, no sólo frente a la privacidad, sino de derechos personalísimos como el honor y la dignidad.

Esta situación que se agrava ante el uso expansivo de redes sociales en las cuales los usuarios proporcionan voluntariamente —la mayor parte de las veces sin conocer los políticas, términos y condiciones del proveedor del servicio— un cúmulo ilimitado de datos personales. Debemos hacer conciencia de que prácticamente todo lo que hacemos en nuestro día a día digital deja —o dejará— una huella prácticamente imborrable.

Los principales riesgos del uso de las redes sociales son de privacidad, de manera que datos personales pueden hacerse públicos, o bien de seguridad, cuando los datos personales son utilizados por terceros no autorizados para cometer delitos, conllevando daño moral y/o afectaciones patrimoniales, que han llevado a algunos usuarios a decisiones extremas, como el suicidio.

Examinar los avances para diseñar políticas que ataquen de manera sistémica los riesgos de ciberseguridad.

Lo anterior hace prioritario reforzar el deber de información y obtención del consentimiento, detallando qué información va a ser tratada, con qué finalidad y por quién, en adición a la anonimización irreversible y las evaluaciones previas de impacto. Prácticas como la Privacidad por Diseño y la Privacidad por Defecto son alternativas que se han puesto sobre la mesa.

De manera paralela, se debe, por una parte, continuar fortaleciendo la cooperación internacional en materia de protección de datos personales, dada la evolución constante en la problemática en torno al respeto de la vida privada, y por la otra, fomentar la implementación, por parte de los sujetos regulados, de esquemas de autorregulación y mejores prácticas encaminados a mejorar su reputación

empresarial y la confianza de los consumidores, y en paralelo, la evaluación del desempeño y las verificaciones en sitio de los sujetos obligados, de manera que se asegure el cumplimiento de los principios, deberes y demás obligaciones previstos por la legislación aplicable.

Adicionalmente, se propone continuar actualizando las líneas de acción del Programa Nacional de Protección de Datos Personales (PRONADATOS)

Como parte esencial del proceso, es importante destacar el papel del Oficial de Protección de Datos Personales en el ámbito gubernamental y su contribución en las múltiples dimensiones de la vida de las personas que impacta la protección de sus datos, incluyendo el ejercicio de sus derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición y/o portabilidad, conocidos como “ARCOP”.

Mejora de los instrumentos normativos de protección de datos

La emisión de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPSO) permitió cubrir un vacío en el terreno de la protección de datos personales, ya que a partir de 2010 se contaba con la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, pero el flanco de cómo protegen los sujetos obligados los datos personales en su poder carecía de una ley específica.

Posteriormente, en 2018 el Instituto publica los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público, norma secundaria de ley respectiva. Ya con un entramado legal para proteger los datos personales en posesión de los sujetos obligados, el siguiente paso fue tomar las decisiones administrativas para el cumplimiento de la norma. Al respecto, se encuentran las siguientes áreas de oportunidad.

La LGPDPPSO es ambigua respecto al tema de evaluación, utilizando dicha palabra para determinar distintas actividades que no necesariamente están relacionadas entre sí. Debido a que un posible ajuste a la ley general en la materia no está en las

atribuciones del INAI, en 2018 se procedió a la emisión los Lineamientos del caso, tomando como base el diseño de la Dirección General de Investigación y Verificación del Sector Privado, lo que no permitió considerar plenamente las particularidades de la LGPDPPSO (por ejemplo, no se establecieron plenamente las características de una evaluación del desempeño).

Las atribuciones conferidas a la Dirección General de Evaluación, Investigación y Verificación del Sector Público se realizaron con base en las atribuciones de investigación y verificación del sector privado, a las que se agregaron las atribuciones de diseño, actualización e implementación de herramientas y metodología; el desarrollo de un sistema integral de indicadores; la posibilidad de brindar recomendaciones y asesoría técnica a los responsables, así como la obligación de entregar un informe anual del resultado de la evaluación y medición del desempeño.

Propuesta

De igual forma que en la propuesta anterior, se invitaría al Pleno del Instituto a una reflexión sobre la instrumentación de la LGPDPPSO. Las mejoras institucionales deben ser evaluadas minuciosamente y con base en la mayor evidencia disponible; en este caso, se apunta, un ejemplo de lo que debería de tomarse en cuenta: la evaluación no debe ser llevada a cabo por la misma área que realiza investigación y verificación, toda vez que al realizar una evaluación, la unidad podría identificar que el responsable está incumpliendo con la ley, lo que le daría un indicio que le permitiría dar inicio a una investigación y por lo tanto posible verificación.

La gestión documental y los archivos administrativos

Utilidad de los procesos de gestión documental: unificación de trámites y documentos de identidad seguros

Uno de los grandes retos del INAI es contribuir activamente, como integrante del Sistema Nacional de Archivos, para llevar a buen puerto la implementación institucional, legal y técnica, que mandata la Ley General de Archivos.

Como ha sucedido con la política de transparencia y acceso a la información, la política de gestión documental debe ser innovadora de forma tal que los sujetos obligados no sientan que se trata de una carga más dentro de la abultada lista de tareas cotidianas que llevan a cabo.

Desde la óptica de la transparencia, debe acompañarse a los sujetos obligados en los procesos de generación, clasificación y resguardo de su información, para crear sinergias que les permitan contribuir con el cumplimiento de otras actividades institucionales.

Propuesta

Acompañar a los sujetos obligados en la solución de los retos que enfrentan en la sistematización, preparación y resguardo de sus documentos, de forma tal que éstos sean la base para que cumplan con la publicación de sus obligaciones de transparencia en el SIPOT.

Un segundo beneficio de este acompañamiento en la adecuada organización de sus archivos, es que se generalice la interconexión de sistemas, de forma tal que los sujetos obligados pasen de una labor manual al cargar la información en el SIPOT, a procesos automatizados que les permitiría dirigir sus recursos a otras actividades.

A largo plazo, una adecuada gestión documental ofrecería soluciones prácticas para la relación entre la ciudadanía y las instituciones gubernamentales.

Actualmente, las instancias gubernamentales operan aisladamente en cuanto a sus registros, el ciudadano tiene que acudir a diferentes instituciones para obtener documentos o realizar un trámite, incluso se le requiere certificar un documento para entregarlo en otra institución, más aún cuando se trata de diferentes órdenes de gobierno o del Estado.

La anterior situación tiene un impacto importante en los tiempos de atención, la seguridad y la certeza jurídica, así como la transparencia de los procesos y actuaciones del Estado, propiciando en muchos casos actos de corrupción con enormes costos sociales. Además, representa costos de operación evitables y reduce eficiencia a las instituciones del Estado.

Ha habido algunos avances en el orden federal y en la Ciudad de México con un sistema “llave” para la realización de trámites, pero sería factible implementar un sistema nacional de gestión documental haciendo uso de las tecnologías de la información y comunicación, de tal manera que ninguna instancia del Estado requiera un documento emitido por otra instancia del Estado (nacional, estatal o municipal).

El reto sería la implementación a nivel nacional de un sistema digital de gestión documental del Estado Mexicano en coordinación con el Sistema Nacional de Transparencia, utilizando un sistema de seguridad muy robusto para la protección de datos personales.

De esta manera, el ciudadano tendría acceso a los servicios gubernamentales de manera ágil, simple y segura; las instituciones simplificarían sus procesos con la consecuente reducción de costos.

Hay experiencias exitosas en países latinoamericanos como Chile y en Canadá que podrían orientar de alguna manera la implementación en nuestro país.

Diseño institucional

Pretender que los derechos humanos de acceso a la información y de protección de datos personales están consolidados en nuestro país es tener una visión parcial del estado en que se encuentran.

Las políticas públicas no maduran en el corto plazo, su implementación requiere de un trabajo constante de largo plazo. Dos décadas para la vida de un individuo puede parecer mucho tiempo, pero para la consolidación de una política de Estado no lo es tanto.

El peso de la instrumentación de esa política se encuentra en los organismos garantes. A nivel nacional, no cabe duda que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales ha jugado un papel decisivo en la consolidación de los dos derechos fundamentales que nos ocupan.

Así, una mirada desde su interior nos ayudará a aquilatar la labor desarrollada y reconocer áreas de oportunidad que contribuirán a su consolidación. La experiencia indica que una política pública debe estar bien construida desde sus cimientos. Si queremos que continúe el éxito en la consolidación de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, hacer una pausa y reflexionar puede contribuir enormemente.

Identificación de las causas de motivan la interposición de recursos de revisión

El Pleno del Instituto ha resuelto, desde el año 2003 y al 28 de febrero de 2022, 152 mil 062 recursos de revisión, de los cuales en el 40.3 por ciento se ha declarado en favor del solicitante, ya sea por haber determinado revocaciones, modificaciones u ordenamientos en sus resoluciones. Esto habla de la ejemplar labor de los diferentes Plenos de Instituto, dejando a la vez una serie de criterios de resolución

que han servido de ejemplo a nivel nacional. Sin embargo, no se cuenta con un listado de la litis de los recursos.

Propuesta

Es indispensable contar con un análisis detallado de las razones por las cuales un solicitante se inconforma con la respuesta del sujeto obligado, con el fin de establecer criterios generales para resolver recursos de revisión, evitar resoluciones contradicciones para dotar de certeza jurídica a los sujetos obligados y a los solicitantes.

Para ello se propone sistematizar la información de las Litis de los recursos de revisión, con lo cual se podría dar consistencia a las resoluciones y disminuir los tiempos de resolución de los recursos.

Propiciar mayor eficiencia de recursos con una Unidad Técnica de Verificación

La tarea de verificar a los 867 sujetos obligados que, en promedio, han integrado el padrón de sujetos obligados, cumplan con las 170 obligaciones de transparencia de la ley general y las 258 referidas en la ley federal, es una tarea que obligó al rediseño institucional del INAI.

De esta forma, en el año de 2015 se crearon áreas que se encargaron, entre otras labores, de realizar funciones de acompañamiento a los sujetos obligados y de verificación del adecuado cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. La política de asignar a cada área la vigilancia de sujetos pertenecientes a un mismo sector, ha funcionado razonablemente bien, sobre todo en el propósito de especializar al personal encargado de las acciones de verificación.

Sin embargo, es importante considerar que revisar los 4,985 criterios de publicación de información que especifican los Lineamientos Técnicos Generales y los 6,091 criterios de los Lineamientos Técnicos Federales absorbe aproximadamente 9 meses a las áreas encargadas de la verificación, lo que no

pocas veces ha comprometido las labores de acompañamiento, tarea fundamental para el adecuado cumplimiento por parte de los sujetos obligados.

Por otra parte, la existencia de cinco áreas ha generado, en ciertos momentos, relativa lentitud para homologar criterios de verificación, definir procedimiento de validación y control de calidad, además de que expone a los verificadores a ciertas presiones de los funcionarios públicos que son evaluados.–La causa de estos elementos de dispersión de la política de verificación se genera, fundamentalmente, por los diferentes criterios que adoptan las líneas de mando con que operan las áreas verificadoras.

Propuesta

Se plantea la creación de una Unidad Técnica de Verificación, la cual tenga a su cargo ejecutar las acciones de verificación que el Pleno del Instituto apruebe en los Programas Anuales de Verificación. Esta Unidad permitirá, entre otras cosas:

Que las áreas se dediquen exclusivamente a la importante tarea de acompañamiento, que ha sido factor fundamental para el cumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados.

Brindar uniformidad a los criterios de verificación que se aplican en las diferentes dimensiones de la transparencia.

Propiciar la profesionalización del personal encargado de las acciones de verificación.

Reducir las presiones externas que de manera natural se generan en los procedimientos de verificación de obligaciones en sus diferentes dimensiones.

Posibilidad de planeación y asignación de cargas de trabajo más eficientes.

Efectiva profesionalización del INAI

Los organismos autónomos son entes con un alto grado de especialidad, lo que implica que sus servidores públicos debe ser competitivos en el sentido más amplio del término. Asimismo, brindar una carrera profesional en donde se especifiquen con claridad las reglas de reclutamiento y selección, ingreso, permanencia, otorgamientos de incentivos y sanciones, son factores fundamentales para incentivar la profesionalización del quehacer del INAI.

Propuesta

Retomar el proyecto de un servicio profesional de carrera, que permita un adecuado desarrollo profesional de los servidores públicos, con reglas claras en los procesos sustantivos de una servicio público de carrera.

Propuesta

Realizar las acciones necesarias para que el INAI se acredite como Centro de Evaluación de Competencias Laborales ante el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), perteneciente a la Secretaría de Educación Pública, con el objetivo de:

Evaluar con fines de certificación las competencias de las personas con base en Estándares de Competencia (EC) relacionados con las actividades laborales vinculadas con el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Llevar a cabo procesos de capacitación y/o alineación, evaluación y certificación de competencias laborales al personal que desarrolla las funciones propias de las actividades laborales en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Gestionar la emisión de certificados por parte del Consejo Nacional de Normalización de Competencias Laborales, es decir del documento expedido por la SEP y el CONOCER, con validez oficial en toda la República Mexicana por medio del cual se reconoce la Competencia Laboral de las personas de acuerdo con lo

establecido en un Estándar de Competencia inscrito en el Registro Nacional de Estándares de Competencia.

Comunicación ciudadana para promover los derechos de acceso a la información y protección de datos

Bajo cierto ángulo, los derechos de acceso a la información y protección de datos personales parecería ser un derecho usado por solo ciertos sectores de la población. Tomemos un par de datos: si bien al 28 de febrero se había acumulado una cifra histórica de 3 millones, 127 mil 962 de solicitudes de información, el 70 por ciento de las solicitudes se concentran en personas que declaran pertenecer a los ámbitos académico, empresarial, gubernamental o de medios de comunicación.

Una posible explicación, entre otras, es que la utilidad de ambos derechos parece menos comprensible para la ciudadanía. Si una persona encuentra un letrero que diga “tienes derecho a tener agua potable en tu casa”, el mensaje es claro. Sin embargo, si lee un aviso que diga: “Puedes ejercer tus derechos ARCO: protección, rectificación, cancelación, oposición y portabilidad de tus datos personales”, el mensaje no será tan nítido.

Propuesta

Elaborar, administrar y difundir contenidos para que el INAI de cuenta de los valores que lo guían, de su misión y quehacer institucional del INAI, así como de sus resultados, pero monitoreando, identificando y atendiendo las necesidades de información de las personas.

Usar un lenguaje “más ciudadano”, que sea comprensible para cualquier persona, sin importar su edad o nivel educativo.

Cuidar que los contenidos difundidos sean accesibles a las personas con alguna discapacidad.

Diseñar y desarrollar estrategias de difusión para los sectores o grupos de personas que menos acceden a las redes sociales, como las personas adultas mayores o quienes no tiene acceso a la tecnología.

Promoción de políticas de equidad de género

Como organismo garante, una política con perspectiva de género es un tema central. Garantizar que las mujeres, sin importar su edad, escolaridad, situación laboral, se vean beneficiadas con información útil contribuirá a un mayor involucramiento en todos los ámbitos de la sociedad. Sin lugar a dudas, existe consenso en este tema, pero cualquier política en este sentido debe de estar sustentada en datos duros.

Propuesta

Una política que no se sostenga en evidencia tiene gran posibilidad de fracasar, al no tener clara la ruta a seguir para llegar a su población objetivo. Por esto, se propone que el Instituto refuerce las acciones de generación estadística útil para consolidar la política de género que ha impulsado desde hace varios años.

Así, sobre las solicitudes de información, para identificar temas relevantes y fuentes de información sobre el derecho de acceso a la información con perspectiva de género, se propone se genere, de forma trimestral, la siguiente información:

- Evolución de las solicitudes de información presentadas por mujeres y hombres.
- Por sexo y año.
- Por edad, sexo y año.
- Por medios de ingreso, sexo y año.
- Por atención otorgada, sexo y año.
- Por tipo de respuesta, sexo y año.
- Por tiempo promedio de respuesta, sexo y año.
- Por sujetos obligados con mayor número de SIP, sexo y año.
- Por temática de las solicitudes de información, sexo y año.
- Por ubicación geográfica de las personas solicitantes de información, sexo y año.
- Por ocupación, sexo y año.

- Por escolaridad, sexo y año.

El análisis de datos permite explicar comportamientos y prever hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos del Instituto para aportar información que sea socialmente útil para las mujeres. Por ejemplo, el estado de Oaxaca es el que tiene el mayor porcentaje de solicitudes ingresadas a los sujetos obligados de la Federación, con un 65.2 por ciento contra un 34.8 de los hombres. En contraste, el Estado de Tabasco el porcentaje de solicitudes ingresadas por mujeres es de solo 15.3 por ciento.

Después de un análisis de las estadísticas disponibles, se encontró que la gran cantidad de solicitudes ingresadas por mujeres en Oaxaca tenían relación con obras públicas que provocarían una posible afectación del suministro de agua en los hogares.

Con base en este ejemplo, es claro que el derecho de acceso a la información es útil socialmente, pero el organismo garante debe perfeccionar los mecanismos para que los mensajes de utilidad de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales lleguen a sectores específicos de la población, en este caso, las mujeres, y dentro de ellas, a quién menor uso le da.

De un análisis que combina sexo y nivel educativo del solicitante, el mayor rango de solicitudes se ubicó, con 40.7 por ciento, para las mujeres con licenciatura concluida, en tanto que, por ejemplo, las mujeres que tienen solo primaria terminada representaron apenas el 1.5 por ciento. Diferentes grados de escolaridad entre mujeres, diferentes necesidades de información.

Y no se trata solo de las diferentes necesidades, sino de cómo hacer llegar a mujeres con diferentes grados de educación, o de ocupación, o de edad, el mensaje de que los derechos que tutela el INAI le pueden ser útiles. De allí, la importancia de generar políticas de promoción con perspectiva de género, pero de forma focalizada diferenciando cómo y por qué medio se hará llegar la difusión a sectores femeninos que son muy diferentes entre sí.

Capacitación

La capacitación de las personas encargadas de atender las obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información pública y la protección de datos personales es una actividad medular para promover una cultura que haga posible su adecuada implementación de los derechos fundamentales que tutela el INAI. Esto es así, toda vez que a través de ella, se brinda la formación indispensable, así como la difusión de procedimientos y habilidades técnicas que implica su cumplimiento.

La adecuada atención de las acciones de capacitación, lejos de ser un trámite burocrático que contabilice la cobertura de impartición y atención de cursos, es un pilar fundamental para la adecuada implementación de las políticas de transparencia, acceso a la información y de la protección de datos personales.

Pero más allá del mero cumplimiento de las leyes en la materia que, entre otras cosas, establecen la obligación del INAI para capacitar a los integrantes de los sujetos obligados, el Instituto debe de tener un objetivo de largo plazo: que los sujetos obligados internalicen que el acceso a la información y la protección de datos personales no son una carga dentro de sus funciones, sino que son la expresión de dos derechos humanos y que como tales debe de ser fortalecidos.

Esa internalización solo es posible si se cuenta con servidores públicos debidamente capacitados, que comprendan, por ejemplo, que el cumplimiento de las obligaciones de transparencia conlleva una adecuada organización y preservación de sus archivos, lo que se traduce en un mejor funcionamiento de sus centros de trabajo. O bien, que la publicación de las obligaciones de transparencia y de información de forma proactiva ayudan a disminuir la demanda de información vía solicitudes.

Propuesta

En primer término, es necesario asegurar que las acciones de capacitación que ofrece el Instituto se promuevan y brinden a la totalidad de los sujetos obligados.

Como segundo aspecto, en la oferta de cursos, además de ofrecer contenidos generales (cursos sobre las leyes en la materia, para citar un ejemplo, que son impartidos todos los años), se deberá trabajar en la consolidación y ajuste de cursos y capacitaciones focalizadas en tópicos en los que se detecten áreas de oportunidad.

Como ejemplo, se considera que es necesario abordar temas específicos más que referencias puntuales a leyes: Cursos para la atención y respuesta a solicitudes de información, Cursos para la atención de obligaciones emblemáticas de la transparencia, estrategias para cumplir con las obligaciones en materia de transparencia proactiva dispuestas en la LGTAIP y en la LFTAIP, por parte de los sujetos obligados del ámbito federal, entre otros.

Propuesta

Las acciones de capacitación podrían apoyar a la profesionalización del personal encargado de las acciones de verificación del cumplimiento de obligaciones de transparencia e incluso, en una segunda etapa, brindar esquemas de certificación de competencias.

Propuesta

Gracias al uso del derecho de acceso a la información, diversos periodistas han podido hacer investigaciones que ponen al descubierto verdaderos actos de corrupción, como el caso de La Estafa Maestra, en la que, entre otros medios de allegarse información, los autores usaron más de 500 solicitudes de información.

Se impulsará la implementación de sesiones especializadas para periodistas, y público en general, que muestren cómo hacer uso de los recursos que para su labor ofrece el derecho de acceso a la información: cómo hacer una solicitud adecuadamente, o bien la forma de explotar al máximo la información sobre procedimientos de licitación o asignación directa que ofrecen los miles de registros correspondientes a la fracción XXVIII del artículo 70 de la ley general en el Sistema de Portales de Transparencia de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Las sesiones serán bajo el formato de taller, para conocer y usar las herramientas de la Plataforma Nacional de Transparencia en ambientes de prueba y con casos prácticos.

Transparencia proactiva

Si bien la LGTAIP indica que es una obligación de los organismos garantes emitir políticas de transparencia proactiva, existe la limitante que indica que dicha política será para “incentivar” a los sujetos obligados a publicar información adicional a la establecida en las obligaciones de transparencia.

Al ser la transparencia proactiva opcional, son pocos los sujetos obligados que han desarrollado prácticas al respecto, se ha desaprovechado el potencial de esta herramienta para producir información socialmente útil.

Propuesta

Hacer una valoración de los *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva*, en compañía de los sujetos obligados y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de conocer si éstos tienen un grado de complejidad que hayan obstaculizado el desarrollo de ejercicios de transparencia proactiva.

Gobierno Abierto

México forma parte de La Alianza para el Gobierno Abierto, con un papel central por parte del INAI al formar parte del Comité Organizador, en conjunto con el Gobierno Federal y Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil

La colaboración entre los tres poderes, a nivel federal, estatal y municipal, con el acompañamiento de la sociedad civil, forman parte de los elementos necesarios para constituir un Gobierno Abierto. Sus herramientas: la transparencia proactiva, la cocreación y la rendición de cuentas.

Propuesta

Impulsar la actividad del INAI dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto, de forma tal que se avance en la última fase de implementación del Cuarto Plan de Acción.