

**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA
SENADO DE LA REPÚBLICA
LXV LEGISLATURA
PRESENTE.**

Quien suscribe, Edgardo Martínez Rojas, con motivo de mi interés para participaren el proceso de selección para ocupar una de las vacantes para comisionado/comisionada del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en adelante el INAI, por medio de este documento formalizo la presentación de una exposición breve de mi programa de trabajo, esperando de verme favorecido con la decisión que se adopte conforme al procedimiento establecido al efecto.

Mi propuesta de trabajo se construye sobre los 3 pilares que determinan el actuar del INAI, a saber, datos personales, acceso a la información y archivos.

En los siguientes párrafos, en una síntesis, identifico una serie de retos y sugiero una serie de estrategias y acciones para transformar a este país, en lo que refiere a las competencias a cargo del INAI.

1. EVOLUCIÓN DE UN INAI REACTIVO A UNO PREVENTIVO PARA HACER DE LOS DATOS PERSONALES SEA UNA REALIDAD

El INAI posee un papel preponderante para que el derecho a la protección de datos personales sea una realidad en México, debido a su calidad de garante este derecho.

México no ha permanecido ajeno a la revolución tecnológica que hoy está presente en la actividad gubernamental, empresarial y, en general, en la vida de las personas.

Los datos personales son objeto de tratamiento en múltiples plataformas, públicas y privadas, y, a través de las mismas, se prestan una infinidad de servicios o se realizan trámites de toda índole.

Datos personales y tecnología forman parte de un binomio indisoluble donde los datos personales son esenciales para el funcionamiento de la economía digital.

¿Por qué es tan valioso en la sociedad moderna proteger los datos personales?

La protección de los datos personales representa ese fiel de la balanza que propicia la existencia de un conjunto de condiciones mínimas para que todo tratamiento de datos se dé conforme a reglas comunes.

En ese sentido, un área de oportunidad para el INAI está en potenciar sus potestades en materia preventiva para que, en "alianza" con la sociedad, la protección de datos personales esté a la altura del reto que esto significa.

¿Por qué es tan complejo llevar a la práctica la protección de los datos personales y que esa protección sea real?

En primer lugar, por el volumen que conlleva, por una parte, datos personales son un tema que le atañe a toda persona en este país, en tanto que toda persona posee datos personales y, por la otra, hablando de los sujetos regulados de la legislación de datos personales, los responsables y encargados, también se traducen en millones el número de personas, empresas privadas, asociaciones, autoridades, entes públicos, instancias gubernamentales, entre otros, que tratan datos personales para el desarrollo de sus actividades, simplemente y para pronta referencia puede consultarse el directorio de empresas y establecimientos del INEGI, para dimensionar este volumen.

El universo de beneficiarios de este derecho y de sujetos regulados representa un volumen que muy pocos son capaces de gestionar eficazmente, lo que se traduce en un reto mayúsculo para toda autoridad de protección de datos en México y en el mundo.

¿Cómo se puede hacer frente a un reto de esa magnitud con recursos finitos?

Los recursos del INAI, como los de todo órgano del Estado, son finitos y con esa limitante debe ser capaz de cumplir con sus responsabilidades.

Históricamente, el pleno del INAI ha empleado una cantidad importante de tiempo y recursos humanos en la atención de los recursos de revisión que recibe. El recurso de revisión ha sido una herramienta indispensable para que las personas hagan efectivo su derecho a la protección de datos y dicha herramienta debe seguir funcionando de forma eficaz.

La cuestión en torno a ese tema pasa por construir una política pública de corto, mediano y largo plazo que lleve al INAI a incidir entre los responsables y encargados, tanto en lo público como en lo privado, para el diseño e implementación de una estrategia enfocada, de forma intensiva, en la implementación de medidas preventivas.

El cambio de enfoque es crucial, la protección de los datos personales con una perspectiva preventiva permitiría que responsables y encargados incorporasen la protección de datos en sus organizaciones, como parte ineludible de su actividad cotidiana, y diseñando todo proceso que involucre tratamiento de datos conforme a una perspectiva de privacidad.

¿Qué implica este cambio de perspectiva para la transformación del INAI y así aprovechar de mejor forma los recursos con los que cuenta?

Implica que México transite de un país en el que la protección de datos es real para un grupo de personas que poseen el conocimiento y/o la capacidad de exigir el respeto de sus derechos, hacia un país en el que exista un compromiso y conciencia generalizados sobre la importancia de la protección de los datos personales, en el que, por regla general toda persona, empresa u organización incorpore la protección de datos a sus procesos de trabajo, como parte de sus responsabilidades básicas.

La era digital es un fenómeno relativamente reciente y la protección de los datos en México, aún más, ello trae por consecuencia que en México no se haya terminado de madurar una conciencia colectiva que empodere la protección de los datos personales y lo haga parte de una cultura que debería permear transversalmente en nuestro país, entre todas las personas que integran su sociedad.

Si se tiene en cuenta tal situación, el INAI tiene la oportunidad de ser el catalizador que provoque la existencia de una cultura de la protección de datos en México y así aprovechar al máximo los recursos finitos que tiene para hacer frente a un reto tan complejo.

En la medida que la cultura de la protección de datos permee y se aloje, gradualmente, en el actuar de las empresas y de las autoridades el cumplimiento de la normativa de datos crecerá y mejorará en calidad, lo que llevará a una reducción paulatina de quejas y reclamaciones ciudadanas.

Para alcanzar ese fin es necesario diseñar y poner en marcha una poderosa política pública que integre a la protección entre los valores fundamentales para una convivencia social de mayor calidad en beneficio para todos.

Conforme a lo expuesto, mi propuesta plantea la posibilidad de incluir en los planes de estudio una serie de contenidos sobre datos personales que provean los insumos para que cada persona sea capaz de visualizar por qué es tan relevante la protección de los datos personales en la era digital, así como las consecuencias, que la protección o descuido, podrían traer consigo.

Con esto, la apuesta sería que las futuras generaciones, de niñas y niños, nacidos en la era digital, sean capaces de actuar con sentido de responsabilidad, respecto de sus datos, así como con los de terceros.

Alcanzar esa meta, en el mediano y largo plazo, representaría un parteaguas para el país y se atendería una necesidad fundamental, ya que la revolución tecnológica avanzará e incrementará sus capacidades de forma inimaginable, nada más hay que revisar todo lo que hoy permite la inteligencia artificial, para dimensionar el fenómeno tecnológico a través de una de sus manifestaciones.

Para esta propuesta no se requiere de mayores recursos sino de una organización que permita al INAI aprovechar de mejor forma los recursos con los que ya cuenta.

De ese modo, la estrategia se integra por 9 ejes:

1. Diseñar e incorporar en los planes, para todos los niveles, contenidos formativos en materia de protección de los datos personales con la finalidad de crear una cultura general y conciencia entre niñas, niños adolescentes y jóvenes, en general;
2. Diseñar e impulsar plataformas que faciliten a responsables y encargados, públicos y privados, aplicar esquemas de privacidad desde el diseño y por defecto, o bien, la realización de evaluaciones de impacto en datos personales, para el cumplimiento de sus obligaciones;
3. Crear canal de apoyo técnico para responsables y encargados, sencillo y ágil, que les dé certeza y los oriente en su actuar en el tratamiento de datos personales sin mayores obstáculos burocráticos;

4. Intensificar y estimular la certificación de empresas y autoridades en protección de datos. Las entidades de certificación pueden ser un aliado clave para cubrir un universo tan amplio como el de los datos personales;
5. Mejorar e intensificar la oferta de capacitación dirigida a responsables y encargados. Sería muy útil contar con un enfoque sectorial que permita dirigir los esfuerzos, con especial empeño, entre los espacios más sensibles, sin descuidar al resto;
6. Profesionalizar la protección de datos mediante la adecuada implementación de la figura del oficial de protección de datos. En la medida que esta figura se cobre fuerza en el horizonte mexicano se ampliarán los "aliados" estratégicos del INAI;
7. Trabajar en la agenda internacional de datos personales para potenciar el comercio internacional de México mediante la suscripción de convenios y tratados internacionales que faciliten o amplíen el acceso a un mayor número de mercados, de modo que sea perceptible el beneficio de la protección de los datos en este ámbito y también así se anime e impulse su respeto y cuidado;
8. Transformar el esquema de trabajo del Pleno para profundizar su especialización temática y para involucrarlo, por completo, en datos personales. El Pleno podría contar con dos salas, una de acceso y otra de datos personales, con 3 comisionados por cada sala, sin que la presidencia integre sala. El Pleno únicamente se enfocaría los asuntos trascendentes y relevantes. Las votaciones de este modo serían más ágiles y dinámicas. También sería de mucha utilidad involucrar mucho más a las secretarías de acceso a la información y de protección de datos durante la tramitación de los procedimientos, de modo que las y los comisionados cuenten con mayores márgenes para participar de forma intensiva en las diversas atribuciones a su cargo, y
9. Aprovechar al máximo el potencial de la tecnología para optimizar recursos, reducir tiempos de atención y mejorar la calidad de todos los servicios que se prestan. La propuesta consiste en realizar un buen diagnóstico que permita conocer qué procesos de trabajo podrían ser automatizados y trabajar con las mejores herramientas. Por ejemplo, una plataforma que sea capaz de proyectar resoluciones, sobre situaciones sobre las que ya haya criterios definidos por el pleno y/o los tribunales, a partir de un poderoso sistema de precedentes.

2. QUE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN SEA UN DERECHO REALMENTE INCLUSIVO

El derecho de acceso a la información ha recorrido un largo camino para llegar al punto en el que se encuentra hoy.

Este derecho fijó, en su momento, un estándar muy exitoso sobre la forma en la que los derechos fundamentales podían tocar la vida de las personas con un impacto profundo y práctico.

Desde sus primeras decisiones, el IFAI, tuvo la claridad de encontrar en las soluciones tecnológicas una respuesta poderosa para intentar llegar a toda persona, de forma simple y sin costos o con los menores costos posibles.

Esa fórmula entregó una suma de resultados que hoy se siguen capitalizando.

El aprovechamiento del factor tecnología no fue el único componente de la ecuación que consolidó el derecho de acceso a la información en México, destacó la perspectiva ciudadana con la que trabajó el pleno del IFAI durante su existencia.

Tener conciencia de que se trabaja por y para la ciudadanía y que, en esa medida, se diseñen las soluciones que se apeguen más a las necesidades de las personas, también entrega buenos dividendos.

En sus orígenes el esquema de puesta a disposición de información gubernamental, vía obligaciones de transparencia, representó uno de los mayores aciertos para el sistema mexicano de acceso a la información, porque facilitó la tarea ciudadana de allegarse de información valiosa, en tanto que, priorizó, mediante la selección de una serie de temas socialmente relevantes y obligó a las autoridades mexicanas a hacer una publicación sin la necesidad de que mediara una solicitud al respecto. Todo esto sin perjuicio de que se pudiera solicitar cualquier información gubernamental en posesión de las autoridades mexicanas.

El esquema era muy práctico, en el sentido de facilitar a las personas la búsqueda mediante un catálogo preestablecido de obligaciones de transparencia que, además, permitía a las personas dar seguimiento en el tiempo a esas publicaciones y contar con insumos para un verdadero ejercicio de rendición de cuentas donde las personas y organizaciones de la sociedad civil fueran capaces de fiscalizar el actuar de los entes públicos mexicanos, sin necesidad de hacer ningún requerimiento de información, por una parte, y, por la otra, un canal abierto de solicitudes de información, a través de una plataforma digital, que permitiera a cualquier persona requerir cualquier información gubernamental.

Después de 20 años, ese esquema de funcionamiento, en líneas generales subsiste. No obstante, la forma en la que evolucionó el esquema puede que haya dejado de responder a esa perspectiva ciudadana desde un aspecto en particular, la sencillez.

Parte de los ejes que orientaron el trabajo del IFAI para la construcción del acceso a la información fueron los principios de gratuidad, celeridad y sencillez.

Ver que una institución del Estado mexicano era capaz de romper con las tradiciones burocráticas, de anteponer la practicidad a la formalidad y de ser una verdadera ventanilla/jefe con perspectiva ciudadana, permitió que las personas, la sociedad, confiara en el IFAI y, en esa medida, generar una sinergia muy valiosa que sentó las bases del derecho de acceso a la información para su primera década de existencia.

Ese IFAI representó de buena manera el conjunto de características que deberían identificar a todo organismo de derechos humanos en México, un organismo dinámico y eficiente, capaz de entregar soluciones a la sociedad.

Hoy se tiene una ley de acceso a la información que detalla una multiplicidad de obligaciones de transparencia que contrastan con las que existían en la ley federal de acceso a la información pública gubernamental.

Se trata de un tema en el que el mandato legal es así, la legislación de acceso a la información evolucionó para crear un amplio número de obligaciones, lo que por sí mismo no tiene una nota negativa, el cuestionamiento se presenta desde puntos como los siguientes:

1. ¿Son esos contenidos de verdadero interés social?
2. ¿Cuál ha sido su impacto para la democracia mexicana?
3. ¿Qué tan factible ha resultado su cumplimiento, bajo este esquema, para los entes públicos?
4. ¿Los volúmenes de información que se generan son aprovechables por las personas en general, más allá de la utilidad que tenga para perfiles especializados en explotación de información?
5. ¿Cuántas normas administrativas, además de la legislación, es necesario conocer a detalle para entender de buena forma el funcionamiento de estas obligaciones de transparencia?

Con este ejercicio, solamente quiero hacer énfasis en lo complejo que se ha convertido un sistema de acceso a la información que nació simple y que debería mantenerse simple, e incluso tanto que está dirigido a toda persona, no nada más para públicos especializados capaces de explotar al máximo las plataformas tecnológicas sin importar los volúmenes de información a analizar.

Desde luego, con esto, no se quiere decir que la existencia de mayor información disponible, a través de las obligaciones de transparencia, tenga un valor negativo, la existencia de la información y su puesta a disposición serán siempre un activo de toda democracia.

El tema aquí es la forma en la que se comunican las personas, la sociedad mexicana y los entes públicos del Estado por medio de la plataforma nacional de transparencia ¿la configuración de la plataforma es lo suficientemente sencilla para que cualquier persona esté en posibilidades de aprovechar la información allí publicada?

En la última etapa evolutiva del derecho de acceso a la información se hizo mucho énfasis en la necesidad de ampliar los contenidos susceptibles de publicación en las obligaciones de transparencia, también en fortalecer la plataforma tecnológica desde la que se comunicarían entes públicos y sociedad, en su caso, el INAI, pero pareciera que existe un área de oportunidad en esa búsqueda de la sencillez respecto del canal ciudadano de comunicación.

En esa última etapa de la evolución normativa, marcada por la existencia de la legislación vigente, partiendo de la experiencia adquirida, parece haberse pensando mucho en toda una reconfiguración, especializada, de temas que podrían llevarse a la mesa de las obligaciones de transparencia sin calcular del todo el efecto en el ejercicio ciudadano del acceso a la información.

Y el tema no pasa por la expansión del universo informativo sino por la capacidad de comunicar bajo un esquema simple ese universo más complejo.

Queda la impresión de que lo que hoy existe está muy focalizado a que los entes públicos cumplan, frente al INAI, y que el INAI y algunos públicos especializados son capaces de comprender y aprovechar la fuente de información que representa la plataforma nacional de transparencia y nada más. En esos sentidos, se considera que sigue existiendo un puente por construir entre las personas, en general, y el trabajo de los entes públicos y el INAI, a partir de que se expandió ese universo informativo y que se hizo todo más complejo.

Y esto intenta encontrar una respuesta generalizada para empoderar nuevamente a la ciudadanía como el eje fundamental de todo este ejercicio, sin duda es fundamental el trabajo de los entes públicos al cumplir con sus obligaciones y del INAI en su calidad de garante del derecho pero pareciera que el diálogo se sostiene entre el INAI y los entes públicos sin involucrar a las personas.

Queda la duda si subsiste la esencia del ejercicio que se pretende a través del acceso a la información, informar de modo que toda persona sea capaz de conocer.

En ese retomar estos principios básicos en materia de acceso existen una gran oportunidad para construir una política pública que permita que este derecho llegue hasta aquellos sectores de la población con mayores necesidades, ya que, muy seguramente, el acceso a la información podría activar su función instrumental para que esos grupos tengan acceso a otros derechos fundamentales o a trámites y servicios que podrían propiciar que el bienestar social tenga un mayor y/o mejor impacto en sus vidas.

Mucho de la forma como se visualiza la democratización de este derecho es corroborando cuántas personas conocen de la existencia del derecho de acceso a la información y qué porcentaje ha presentado una solicitud, lo cual, desde mi punto de vista, no es una forma integral de abordar el tema.

La verdadera democratización de este derecho pasa por el hecho de que las personas no se vean en la necesidad de presentar solicitudes de acceso para saber que hace el Estado mexicano sino que sea tan simple como tener acceso a los documentos, sin necesidad de presentar una solicitud, que den cuenta de su actuar, en todo, mediante los distintos medios y plataformas que hoy nos brinda la tecnología, así como en las propias oficinas de los sujetos obligados, específicamente en las unidades de transparencia, desde donde se pueden tener habilitados equipo de cómputo y personal para que cualquier persona pueda ejercer su derecho.

En ese sentido, se considera que existen dos factores fundamentales con los que este derecho puede vivir un nuevo proceso de expansión para llegar al mayor número de personas posible:

1. Transitar hacia un esquema de publicación de información desde su diseño y por defecto, de modo que toda información que se genere por el Estado mexicano esté concebida, desde su origen, para ser publicada y que esos esquemas de publicación resulten incluyentes, y

2. Utilizar el desarrollo tecnológico como el eje permanente sobre el cuál se trabaje para contar con esquemas inclusivos y novedosos de publicación de información, así como para facilitar el conocimiento de las grandes cantidades de información que son gestionadas por el Estado, día a día.

De acuerdo con este modelo de trabajo, aunque el esquema de solicitudes de información junto con todo su mecanismo de reclamación seguiría existiendo, se buscaría que, al paso del tiempo, la forma de consulta y conocimiento de la información, por excelencia, sea la consulta directa en las fuentes públicas que los sujetos obligados tengan a disposición de las personas.

El perfil de esas fuentes de información, hoy con los medios tecnológicos, no resulta difícil determinar, cómo organizar y presentar la información de modo que se facilite al máximo su conocimiento a todos y especialmente el público usuario de la información de cada institución pública.

Esto conlleva que el INAI se involucre, permanentemente, en dos líneas de acción particulares:

1. La construcción de una política pública robusta y dinámica que sea capaz de establecer criterios dinámicos de puesta a disposición asequible a todas las personas, de criterios de puesta a disposición de información focalizada con valor social y de criterios para la implementación de los mejores mecanismos para el acceso de todas y todos, muy especialmente para grupos vulnerables que en cada sector se tengan identificados, y
2. Que se constituya en un actor relevante para sumar esfuerzos con el Poder Ejecutivo, Legislativo y demás actores públicos y privados relacionados, para profundizar la transformación digital de México como una tarea fundamental para lograr que derechos, como el acceso a la información, se vean potenciados a su máxima expresión.

3. LA ARMONIZACIÓN EN MATERIA DE ARCHIVOS COMO UNA PRIORIDAD EN LA AGENDA DEL PAÍS

Hablar de datos personales o de acceso a la información sin considerar a la regulación en materia de archivos sería cercenar esa inextricable trilogía que conforman datos personales, acceso a la información y archivos.

Es cierto que se trata de temas autónomos e independientes entre sí pero resulta innegable la estrecha relación que guardan en su existencia práctica.

Podemos incluso ver experiencias internacionales, donde antes de legislar en acceso a la información, por ejemplo, se legisló en materia de archivos, a efecto de generar las condiciones documentales para que el ejercicio del acceso a la información resultase factible.

Los archivos representan la expresión material del actuar de toda autoridad o ente público, en general, por lo que su impacto resulta transversal. Los archivos materializan y formalizan

múltiples y relevantes actos de la vida pública mexicana. En ese sentido, los archivos públicos representan uno de los medios por excelencia a través de los cuales toda autoridad rinde cuentas de su actuar, del ejercicio que ha hecho de sus potestades o atribuciones.

Los archivos se constituyen así en un mecanismo esencial para dar cuenta del actuar del Estado mexicano y, por lo tanto, también un instrumento gracias al cual resulta factible el ejercicio de múltiples derechos y prerrogativas de las personas.

Y ni qué decir de la memoria histórica y el patrimonio documental, en este caso México, gracias a la existencia de un sistema integral de gestión documental resulta factible el potenciar la preservación de archivos y documentos para esa memoria y patrimonio.

Planteadas las premisas anteriores, es posible afirmar que los archivos poseen un papel fundamental para la democracia mexicana.

Sin una legislación archivística sólida, el derecho de acceso corre el riesgo de enfrentarse a un muro infranqueable, el de las declaraciones de inexistencia de parte de los sujetos obligados de las leyes de transparencia, en los 3 órdenes de gobierno, por citar un ejemplo vivo.

Las declaraciones de inexistencia representan un reto muy relevante para todos los organismos garantes del acceso a la información y un aliado estratégico para combatir esas declaraciones de inexistencia son las leyes de archivos.

La legislación de archivos puede cambiar el escenario que, históricamente, se ha enfrentado, ya que brinda la posibilidad al INAI, y a todos los organismos garantes del acceso a la información en México, de exigir que toda declaración de inexistencia se respalde conforme a las reglas archivísticas para la gestión documental. En ese sentido, los espacios para las declaraciones de inexistencia, discrecionales, se verían reducidos de forma considerable.

Las declaraciones de inexistencia han sido el reto más importante que el INAI ha enfrentado en el contexto de los recursos de revisión, considerando su número y la dificultad de exigir pruebas que las respalden. Desde esa perspectiva, el valor de la legislación de archivos es fundamental para la democracia en México, en tanto que gracias a la misma se fortalecen los mecanismos sobre organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización expedita de los documentos de archivo del Estado mexicano.

De acuerdo con información publicada en el portal del Archivo General de la Nación, en adelante el AGN, al 05 de marzo de 2022, 21 estados habían armonizado sus leyes y los 11 restantes estaban en medio del proceso legislativo¹.

El plazo para armonizar concluyó el 15 de junio de 2020, dato que no es menor porque han transcurrido casi 2 años sin que se logre llegar a la meta.

¹ Consultable en: <https://www.gob.mx/agn/articulos/agnmex-brinda-acompanamiento-a-entidades-federativas-para-la-armonizacion-e-implementacion-de-la-ley-general-de-archivos>

El INAI, junto con el AGN, es actor clave para que este proceso de armonización concluya en breve y de forma adecuada.

Al respecto, se considera que podrían reforzarse los trabajos de acompañamiento, entre el INAI y el AGN, para facilitar las actividades a cargo de los congresos locales para poder cumplir con la obligación prevista en el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Archivos.

La armonización es fundamental, ya que propicia una necesaria homologación de reglas en todo el territorio y en todos los órdenes de gobierno, en beneficio de las personas.

Por esa razón, se considera indispensable que el proceso de armonización de leyes, en todas las entidades federativas, concluya a la brevedad.

Si bien esa obligación corresponde a los congresos locales y, en esa medida, se debe ser respetuoso de los ámbitos de acción a su cargo, ello no implica que no se pueda desarrollar una actividad de acompañamiento que facilite las actividades en torno a la aprobación de la legislación estatal de archivos correspondiente.

En ese sentido, la propuesta de trabajo se enfoca en crear, retomar o fortalecer el canal de comunicación con los 11 congresos que tienen pendiente la armonización para poner a su disposición todo el apoyo técnico a que haya lugar e incluso formar grupos focalizados para cada congreso donde se puedan ofrecer esquemas de solución y/o facilitación, a la medida de sus necesidades, y ese modo coadyuvar para el avance de los trabajos pendientes.

Desde luego, todo este trabajo sería con el acompañamiento del AGN, del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y de cada uno de los organismos garantes de las 11 entidades federativas que tienen pendiente el proceso de armonización.

Atentamente

