

Plan de Trabajo

María Solange Maqueo Ramírez
(Aspirante al cargo de Comisionada del INAI)

La transparencia y los derechos de acceso a la información pública son pieza fundamental para la solidez de cualquier Estado democrático de derecho. Su adecuada implementación y garantía permiten empoderar a la ciudadanía y a través de ella impulsar los cambios que requiere el país. Es bien sabido que poseer una sociedad bien informada es condición indispensable para el desarrollo del sistema democrático y del Estado constitucional.

Menos subrayado es el hecho de que la privacidad y la protección de datos personales también son esenciales para la consolidación de las libertades en un ámbito de idéntico reconocimiento de la dignidad de todas y todos, fundamento de la vida republicana y del cumplimiento de las obligaciones convencionales de México.

La reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2014 fue un parteaguas muy importante para introducir cambios institucionales, sustantivos y procedimentales en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. Sin duda, su entramado normativo se vio fortalecido a nivel nacional con la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley General de Archivos. Todas ellas sentaron un precedente importante a partir de la inclusión de diversas voces en su configuración. Dado su carácter relativamente reciente (con excepción de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares que data del año 2010) han recogido experiencias tanto nacionales como internacionales que las dotan de un contenido robusto tendente a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Además, su concepción de legislación “general” ha permitido establecer estándares comunes para todo el territorio nacional.

Sin embargo, como ocurre con cualquier legislación, su puesta en práctica permite observar de mejor manera las dificultades que implica lograr su efectiva vigencia. El pasado lustro ha sido tiempo suficiente para valorar su eficacia y detectar aquellos ámbitos que requieren de una mayor atención. Un marco normativo robusto en el ámbito de atribuciones del INAI es una condición necesaria, pero no suficiente.

Además, el contexto de la Pandemia COVID-19 ha puesto a prueba la eficacia de los mecanismos y medidas adoptadas en torno a la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales. Durante este periodo de emergencia sanitaria hemos atestiguado de manera directa y sensible la relevancia de la información pública para la toma de decisiones colectivas e individuales y la necesidad de contar con instrumentos que doten de mayor certidumbre tanto a los responsables del tratamiento de datos personales como a los propios titulares de la información.

Es perceptible, en suma, que, desde la recepción original de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales en el 2002, pasando por las reformas que dieron pie a su reconocimiento constitucional, se han presentado significativos avances en la promoción, protección, garantía y respeto de los derechos humanos asociados a la materia. Hoy, no obstante, es posible advertir aquellos aspectos en los que aún se puede profundizar para dotar a las leyes vigentes de plena efectividad. Precisamente este plan de trabajo pretende introducir algunos de esos aspectos desde el ámbito propio de las facultades del INAI.

Es en razón de ello que propongo, en forma directa y concisa, los siguientes ejes de profundización y las líneas de acción correspondientes:

1. Acercar a la ciudadanía los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales a través de la simplificación administrativa y la adopción de mecanismos más inclusivos.

La creciente sutileza y sofisticación de la materia ha provocado que amplias capas de la población mexicana no puedan acceder con eficacia y prontitud a los mecanismos de tutela efectiva de sus derechos. Es en tal virtud indispensable simplificar los trámites y generar las explicaciones pertinentes en un lenguaje llano, sencillo y ajeno a tecnicismos. El compromiso de quien aspire a ocupar el cargo de comisionada del INAI debe ser irrestricto con la sencillez y la mayor accesibilidad de la información pública a la mayor cantidad de personas que sea posible.

Adicionalmente, estos mecanismos de acceso efectivo deben tomar en consideración la brecha digital a efecto de reducirla y permitir el acceso a segmentos tradicionalmente excluidos, sin sacrificar los beneficios que conlleva la consolidación de las prácticas de gobierno abierto a través de medios automatizados.

La meta debe ser el mayor acceso posible a los beneficios de la transparencia y el acceso a la información en forma igualitaria y con perspectiva de interseccionalidad y no discriminación.

2. Fortalecer las habilidades y capacidades de los Sujetos Obligados en el ámbito federal a partir de estrategias de capacitación elaboradas conforme a un diagnóstico de necesidades y bajo métodos didácticos innovadores, en el entendido de que la especialización es improrrogable y de que ya no puede apostarse a una formación meramente genérica.

La efectividad de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales descansa, en un primer momento, en la actuación de los Sujetos Obligados. Estos, además, constituyen un primer nivel de contacto para el ejercicio de los derechos a través de los procedimientos previstos en las leyes respectivas. Si cumplen debidamente con los principios, deberes y obligaciones establecidos por la ley, adoptan prácticas adecuadas de manera proactiva y, en general, satisfacen estos derechos, el papel del INAI adquiere, en un gran número de casos, un carácter subsidiario.

Sin embargo, las disposiciones legales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales tienen un alto contenido especializado y complejo de instrumentar. A manera de ejemplo, piénsese en la elaboración de análisis de impacto a la protección de datos, la elaboración de versiones públicas que no vacíen de contenido la información relevante o hagan ilegible la documentación, o bien, la adopción de medidas de seguridad adecuadas y efectivas en un entorno tecnológico en constante cambio.

Por lo anterior, cualquier esfuerzo que incremente las habilidades y capacidades de los Sujetos Obligados tendría un impacto positivo en la ejecución de las disposiciones normativas y en la efectividad de los derechos. El esfuerzo adicional que propongo consiste en diseñar programas de capacitación focalizados en la atención de las necesidades específicas de los Sujetos Obligados, de acuerdo con sus funciones, con el objeto de generar beneficios inmediatos y palpables a la población en general.

3. Instrumentar un sistema que permita a la sociedad en general dar seguimiento integral a las resoluciones emitidas por el INAI en coordinación con las autoridades jurisdiccionales.

El INAI ha realizado un esfuerzo importante por acercar sus resoluciones a la ciudadanía a través de mecanismos de comunicación social más amigables y sencillos. Es posible acceder a ellas y conocer íntegramente el sentido de las mismas. Ello resulta de fundamental relevancia para conocer las razones de sus decisiones y, con ello, generar mayor certidumbre.

El criterio definitivo, sin embargo, deriva con frecuencia de resoluciones judiciales y es accesible solamente para expertos en interpretación jurisprudencial. Esta situación se materializa de manera más acusada en el ámbito de la protección de datos personales en posesión de los particulares. Por lo anterior, propongo la creación de un mecanismo integral que permita conocer el desenvolvimiento de cada uno de los casos desde su momento inicial en la sede del INAI hasta la fijación del criterio definitivo en el ámbito del poder judicial. Ello tendría, además, la ventaja de valorar de manera más inmediata la eficacia de sus decisiones y detectar aquellos aspectos que requieren de mayor atención.

4. Dar seguimiento a los instrumentos de política pública que guían las acciones y estrategias de quienes conforman el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a fin de mitigar las asimetrías que se presentan entre los diferentes órganos garantes.

Actualmente tanto el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI) como el Programa Nacional de Protección de Datos Personales (PRONADATOS) establecen bases de política pública comunes a todos los organismos garantes. Son el principal instrumento para guiar las actividades de los institutos y, a su vez, permitir un diagnóstico de sus avances y problemática. No obstante, las coyunturas, necesidades y peculiaridades de cada uno de los órganos garantes suelen pasarse por alto. Mi propuesta consiste que en instrumentos tan valiosos como el PROTAI y el PRONADATOS sean analizados con perspectiva local, de tal forma que contribuyan efectivamente a la atención de situaciones particulares en sede estadual.

5. Robustecer esquemas de consulta previa y de acompañamiento para los Sujetos Obligados y responsables del tratamiento de datos personales para el adecuado cumplimiento de sus funciones en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

La visión de un INAI con perspectiva de derechos, más que como órgano sancionador, requiere de importantes esfuerzos en el acompañamiento de quienes tienen a su cargo el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Es por ello que deben privilegiarse los mecanismos de consulta previa y acompañamiento a efecto de que las facultades sancionadoras del INAI se utilicen en forma subsidiaria y como *ultima ratio*.

Asimismo, existen situaciones a tal grado complejas y delicadas que requieren un tratamiento específico que, dentro de los márgenes de la ley, autorice interpretaciones eficaces y garantistas. Soluciones en extremo abstractas no permiten hacerse cargo, por ejemplo, de la situación de las personas desaparecidas, que exige extrema sutileza y consideración de las circunstancias especiales para evitar victimizaciones adicionales a las ya sufridas.

6. Consolidar el servicio profesional de carrera en el INAI.

Una de las demandas que desde el Consejo Consultivo del INAI se plantearon durante mi gestión fue la relativa a la instrumentación de un servicio profesional de carrera que permitiera consolidar trayectorias profesionales en un ámbito de adecuada especialización y efectivo combate a la corrupción. Es imprescindible continuar con este esfuerzo pues la transparencia y la protección de datos personales se convierten día a día en ámbitos a tal grado técnicos que exigen una dedicación que en no pocos casos implican una trayectoria de vida.

Todo esfuerzo encaminado a consolidar un funcionariado convencido de la trascendencia de estas materias y dedicado, con perspectiva de largo plazo, a atenderlas, pasa por la consolidación de un servicio civil que se traduzca en imparcialidad, convicción de beneficio social y efectiva rendición de cuentas. Dedicaré mis esfuerzos a coadyuvar con la sistematización de tan benéfico sistema.

7. Impulsar la igualdad de género y la participación de las mujeres en el ejercicio de sus derechos y la toma de decisiones.

Es factible impulsar la igualdad de género a partir de las atribuciones del INAI en dos vertientes: la primera está dirigida a las personas titulares de los derechos humanos de acceso a la información pública y la protección de datos personales. En este ámbito, es necesario tomar acciones que incrementen el número de mujeres en el ejercicio de sus derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, a través de políticas públicas dirigidas.

Una segunda vertiente corresponde al ámbito de fortalecimiento institucional, mediante la incorporación de medidas y prácticas que promuevan el desarrollo pleno de la vida laboral, familiar y personal para el personal del INAI, adoptando las mejores prácticas convencionales y los más altos estándares con perspectiva igualitaria.

8. Fortalecer los mecanismos e instrumentos de participación y colaboración ciudadana e implementar criterios que permitan dar seguimiento a la atención de las opiniones emitidas por el Consejo Consultivo del INAI.

El INAI cuenta con mecanismos institucionalizados de participación y colaboración ciudadana, como es el caso de su Consejo Consultivo. Desde su creación, éste tiene por objeto coadyuvar a la mejora de las funciones del INAI y favorecer su cercanía con las demandas y necesidades sociales. Para ello, emite opiniones no vinculantes en diversos aspectos de la vida institucional y sustantiva del Instituto, como en general, de las materias propias de su ámbito competencial, como son la transparencia, la rendición de cuentas, el gobierno abierto y los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Con el fin de robustecer el seguimiento y atención de estas opiniones es necesario contar con mecanismos y criterios definidos que permitan conocer los efectos de sus intervenciones, y generar en la sociedad la convicción de que existe un puente que la vincula, en forma eficaz, con el Pleno del INAI. No debe olvidarse que el Consejo Consultivo posee un mandato social que se materializa en el nombramiento de sus integrantes por el Senado de la República. Tal mandato debe producir efectos y generar beneficios palpables a los usuarios de los sistemas de transparencia, rendición de cuentas y protección de la privacidad y el tratamiento de datos personales.

La cercanía con la sociedad y la inclusión de la perspectiva comunitaria en la toma de decisiones, requiere además el robustecimiento de mecanismos alternos, como mesas de trabajo que incluyan a actores relevantes, grupos de impacto comunitario, comunidades indígenas, organizaciones societarias y, en suma, beneficiarios de los sistemas cuya voz debe escucharse sin discriminación negativa alguna para la construcción de políticas públicas que, en caso de no escuchar las voces sociales, devendrían en imposiciones carentes de efecto o, peor aún, con consecuencias perniciosas.

9. Contribuir a la defensa de los derechos humanos en el entorno digital.

Las tecnologías de la información y comunicación generan importantes beneficios para la sociedad y promueven los valores de libertad y respeto de los derechos humanos. La ausencia de límites espaciales y temporales permite que las personas puedan acceder a una mayor información, interactuar desde la distancia y obtener productos y servicios de manera más ágil. Estas características sin duda ofrecen amplias ventajas, pero también magnifican los riesgos de privacidad y seguridad. Bajo esta última perspectiva es que la autodeterminación informativa y el debido tratamiento de datos personales han cobrado especial relevancia en la atención de los sistemas internacionales de derechos humanos y en la agenda nacional.

Sin embargo, la búsqueda de criterios que permitan conciliar la satisfacción de derechos y las ventajas que ofrece el acceso a estas tecnologías con los riesgos asociados a su uso ilegítimo, así como las cada vez crecientes capacidades y sofisticación en su desarrollo y utilización, requieren de un esfuerzo adicional y altamente complejo que logre traducirse en el ejercicio efectivo del derecho a la protección de datos personales, sin afectar la realización de otros derechos y libertades.

Es en este contexto que propongo el desarrollo de criterios y metodologías que permitan guiar de mejor manera la elaboración de versiones públicas y la atención reforzada de algunos de los principios y obligaciones del derecho a la protección de datos personales que han cobrado relevancia en el contexto del avance tecnológico. Este es el caso de los principios de responsabilidad demostrada y transparencia (e información) y del deber de adoptar medidas de seguridad que mitiguen el riesgo de vulneraciones indebidas.

10. Impulsar desde el INAI el Sistema Nacional Anticorrupción a través de la fortificación de la rendición de cuentas en apego a los valores constitucionales.

El papel del INAI en el Sistema Nacional Anticorrupción debe adquirir nuevos bríos. Tratándose del órgano garante de la transparencia, su liderazgo en el sistema de rendición de cuentas es incuestionable en razón de la especificidad de sus labores y de la autoridad y solvencia que ha adquirido desde su establecimiento.

Me propongo impulsar la revitalización del Sistema a través de la operación del INAI en perspectiva crítica y constructiva, con estricto respeto a la protección de datos personales y al derecho fundamental a la privacidad, referido en particular a los servidores públicos que muchas veces han enfrentado procesamientos indebidos de sus causas y filtración de pruebas obtenidas ilícitamente para acreditar supuestos actos de corrupción. Firmeza, pues, pero con tutela de los valores básicos de nuestro ordenamiento constitucional, y relanzamiento de la transparencia como mecanismo efectivo de rendición de cuentas.

En conclusión, los ejes de trabajo mencionados son una muestra de la enorme tarea que representa en México la consolidación de los mecanismos de garantía efectiva de derechos fundamentales, como son el acceso a la información pública y la protección de datos personales. Tengo la convicción de que, al lograr la concreción de los ejes mencionados, se iniciará un desenvolvimiento benéfico y sistemático de políticas concretas tendentes al beneficio social y comunitario de largo plazo. Por ello es que, de resultar designada comisionada por la Cámara alta del Congreso de la Unión, centraré mis esfuerzos en el desarrollo de los ejes sin descuidar, por supuesto, el cumplimiento puntual de las que serían mis obligaciones ordinarias que han permitido que el INAI funcione como un órgano garante de la mayor relevancia en la consolidación de la vida democrática y republicana de nuestro país.

