

**PLAN DE TRABAJO  
SELECCIÓN DE COMISIONADAS Y  
COMISIONADOS DEL INAI  
Convocatoria 2022**

**Palmira Tapia Palacios**

**A la Junta de Coordinación Política del Senado de la República,  
A la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana del  
Senado de la República,  
A la Comisión de Justicia,**

El Plan de Trabajo que pongo a su honorable consideración se basa en tres ejes estratégicos:

- 1. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales con Perspectiva de Género**
- 2. Protección de Datos Personales y Seguridad Informática en el contexto de la era digital**
- 3. Sistemas e Interoperabilidad Gubernamental**

Considero que estos tres pilares son esenciales para fortalecer al INAI como una institución que responda de manera más efectiva a la sociedad mexicana del siglo XXI, en un contexto marcado por el COVID 19, la desconfianza creciente en las instituciones del Estado, la preeminencia de nuevas agendas, el desarrollo vertiginoso de la tecnología, entre otros temas que retan a los sistemas democráticos alrededor del mundo.

¿Qué acciones estratégicas deberíamos priorizar para hacer del INAI una institución cercana a la sociedad? ¿Son acciones posibles jurídica y técnicamente? ¿Cómo llevarlas a cabo? Las anteriores son las preguntas que guían el desarrollo de las siguientes propuestas.

Parto de la premisa de que México ha logrado un marco constitucional y legal robusto en materia de transparencia y, en menor medida, en el tema de protección de datos personales. Sin embargo, persisten aspectos puntuales para fortalecer nuestro marco normativo, por lo que un trabajo coordinado entre el INAI y el Poder Legislativo es indispensable. El uso cada vez más intensivo de la tecnología y la sinergia con otras instituciones y órganos autónomos, así como con la sociedad, constituyen, en su conjunto, las bases necesarias para hacer de INAI una institución más fuerte con arraigo en la ciudadanía.

No omito señalar que el planteamiento de estos tres ejes estratégicos se deriva tanto de mi experiencia profesional en diversos ámbitos, el municipal, el electoral a nivel nacional y estatal y el Sistema Anticorrupción, así como una sólida formación académica que me han brindado instituciones educativas nacionales e internacionales.

# 1. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales con Perspectiva de Género

Instituciones internacionales señalan que “las mujeres no acceden a la información pública con la misma facilidad, proporción y frecuencia que los hombres”<sup>1</sup>. El tipo de información que es solicitada por hombres y mujeres es distinta, lo que parece estar relacionado con los estereotipos de género. Así, por ejemplo, de acuerdo con un estudio del INAI, las mujeres solicitan información principalmente sobre servicios básicos, subsidios, becas, programas sociales y salud, mientras que los hombres lo hacen más sobre asuntos financieros, laborales y cuestiones políticas.<sup>2</sup>

Y es que la desigualdad sistemática entre mujeres y hombres, históricamente arraigada en nuestro país, se extiende también en el ámbito del ejercicio pleno de los derechos consagrados en la Constitución Política. Este hecho tiene importantes repercusiones para las mujeres, pues el derecho a la información pública es la puerta de entrada para acceder y ejercer otros derechos.

Contribuir desde el INAI en la construcción de una nueva narrativa en torno al ejercicio del derecho a la información pública y la protección de datos personales desde un enfoque de género, es una respuesta oportuna y necesaria a las exigencias de la sociedad mexicana, particularmente de las generaciones más jóvenes de mujeres que hoy, en México y en el mundo, están transformando la agenda pública para incluir las demandas feministas en el ejercicio del poder público.

Con perspectiva de género me refiero a la conceptualización realizada por Naciones Unidas<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> II Taller: La Perspectiva de Género en la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0. Programa EUROsociAL, INAI y RTA. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_Primer\\_Taller\\_Mexico\\_2018\\_metodologia\\_de\\_trabajo.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_Primer_Taller_Mexico_2018_metodologia_de_trabajo.pdf)

<sup>2</sup> Según datos del INAI, de 2003 a 2019 las mujeres solicitaron principalmente 1) acceso a documentos específicos, 2) tarjetón, recibo de nómina o comprobante de pago; y 3) sistema nacional de salud pública y abasto de medicamentos. En tanto que los hombres solicitaron información sobre: 1) Estructura orgánica, servicio civil de carrera y facultades de las unidades administrativas; 2) Estadísticas relacionadas con la gestión institucional; y 3) Acceso a documentos oficiales específicos. Ana Isabel García Quesada (2021). *Incorporación del enfoque de género en los sistemas y políticas de transparencia y acceso a la información pública en América Latina*. Programa EUROsociAL. p. 113. Disponible en: [https://eurosoci.al.eu/wp-content/uploads/2021/06/HERRAMIENTA\\_58-4.pdf](https://eurosoci.al.eu/wp-content/uploads/2021/06/HERRAMIENTA_58-4.pdf)

<sup>3</sup> Definición de la transversalización de la perspectiva de género. Disponible en: <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>

"... el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros."

En este sentido, considero que fortalecer las estrategias y alianzas desde el INAI con otras instituciones del Estado mexicano para privilegiar un enfoque de género en la visión del propio instituto nacional como en los organismos garantes de transparencia de los estados, tiene un potencial aún no aprovechado para que las mujeres, al acceder a la información de manera sencilla y eficaz, puedan tomar mejores decisiones en aspectos esenciales como la salud, la educación y el trabajo.

Como el mismo INAI lo ha referido:

"Pensar en el acceso de la mujer a la información pública, significa tener presente en todo el proceso de producción, almacenamiento, acceso, difusión y utilización de la información pública, la condición y la situación de las mujeres, para que las políticas públicas contribuyan a alcanzar la igualdad sustantiva"<sup>4</sup>.

En ese sentido, al disminuir las asimetrías que enfrentan las mujeres con respecto a los hombres para acceder a la información pública, el INAI atiende a la obligación compartida con otras instancias y poderes públicos, de disminuir las brechas entre géneros en nuestro país.

### **En concreto, propongo las siguientes estrategias:**

- ⇒ Aprovechar y potencializar las sinergias con otras instituciones del Estado mexicano. Un ejemplo de ello es el Plan de Acción elaborado por el INAI en colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) con la finalidad de que los organismos garantes federal y locales incorporen el enfoque de género en las políticas, procesos y resoluciones emitidas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

---

<sup>4</sup> Ana Isabel García Quesada (2021). *Incorporación del enfoque de género en los sistemas y políticas de transparencia y acceso a la información pública en América Latina*. Programa EUROsocial. p.113. Disponible en: [https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/06/HERRAMIENTA\\_58-4.pdf](https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/06/HERRAMIENTA_58-4.pdf)

- ⇒ Fortalecer la colaboración con los organismos garantes de los estados para identificar las necesidades de los sectores más vulnerables entre las mujeres en términos de acceso a la información y protección de datos personales.
- ⇒ Con base en ese conocimiento colectivo, promover políticas institucionales para diseñar mecanismos enfocados en esos sectores de la sociedad.
- ⇒ Promover la institucionalización de la perspectiva de género en el funcionamiento del INAI, tanto en la procuración de paridad en los puestos directivos como en la capacitación del personal.
- ⇒ Diseñar campañas de información en alianza con instituciones educativas, con el objeto de promover información en torno a la violencia digital, concretamente sobre la llamada “Ley Olimpia”, nombre con el cual se aglutina una serie de reformas realizadas a los Códigos Penales de las entidades federativas, así como a Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

## **2. Protección de datos personales y Seguridad Informática en el contexto de la era digital**

El uso cada vez más intensivo de la tecnología ha traído consigo nuevos retos para la protección efectiva de los datos personales. La divulgación sin consentimiento de información sensible, daños a la reputación, fotografías o videos de carácter íntimo, entre otras formas de vulneración a la dignidad de las personas.

En México hay 84.1 millones de usuarios de internet y 88.2 millones de usuarios de teléfonos celulares, según la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020 de INEGI.

Este dato nos da una idea de la magnitud del fenómeno de las disponibilidad y uso de las TIC en México y, junto con ello, permite dimensionar los enormes retos que ya representan para que las instituciones garantes de la protección de los datos personales puedan cumplir cabalmente su objetivo.

El acceso a internet se coloca en un lugar preponderante en la agenda de diversas instituciones públicas, en tanto que éste da pauta para el ejercicio de derechos fundamentales como el acceso a la información, la libertad de expresión, así como otros de índole cultural, social y económico.

La disponibilidad exponencial de la información ha provocado un incremento en el uso de datos personales con fines ilícitos. Según datos del INEGI, 21% de la población de

12 años y más usuaria de internet fue víctima de ciberacoso entre octubre de 2019 y noviembre de 2020, siendo los adolescentes y jóvenes los y las más expuestas.

Recientemente, en la agenda pública ha tomado fuerza el proyecto de impulsar una ciudadanía digital a través de la expedición de una Cédula Única de Identidad Digital, con la cual cada persona ciudadana de este país contaría con un documento que avale su identidad a través de datos biométricos.

Por otro lado, desde el Congreso mexicano se dieron pasos firmes en el reconocimiento de que la violencia contra las mujeres también se está dando en el espacio digital. La reforma de noviembre de 2019 a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia incorporó este tipo de violencia. Ahora, a la violencia física, patrimonial, económica y sexual debemos incluir la digital como un nuevo tipo de delito, con lo que se fortalecen los instrumentos de carácter penal para proteger diversos derechos, entre ellos el derecho a la intimidad personal.

El impulso creciente de las nuevas tecnologías y su adopción en el ámbito público y privado hace imparable que este tipo de cambios normativos sean cada vez más recurrentes, y que la discusión se traslade a la responsabilidad legal y ética que tienen las instituciones para que los datos personales no sean vulnerados en ningún sentido.

De cara a una sociedad de la información en México cada vez más compleja, temas llamados popularmente como “derecho al olvido” exhiben los desfases entre el avance en el uso de datos personales en internet y la capacidad del Estado para proteger el derecho a la privacidad de su población. El debate acerca de hasta dónde necesita ser regulado el derecho al olvido digital, es decir, el derecho a desvincular las páginas de internet con información personal, navega entre consensos y disensos, derivado de los diversos derechos que entran en colisión, incluso los riesgos inherentes a una regulación del internet que podría abrir la puerta a la censura. En la discusión legislativa sobre las oportunidades de adaptar el modelo europeo a la legislación mexicana, el INAI tiene el deber de fijar una posición rigurosa sobre el carácter de los prestadores de servicios de motores de búsqueda, en términos de los riesgos y beneficios para la protección de los datos personales, de considerarlos responsables del tratamiento de éstos en el entorno digital.

En torno a este intrincado debate, si bien los juzgadores tienen un papel fundamental para emitir criterios que protejan los derechos de las personas, el INAI tiene una responsabilidad de primer orden para establecer protocolos y estándares para la protección de los datos personales de las víctimas de delitos, por ejemplo y, desde luego, en la resolución de solicitudes de cancelación, uno de los derechos ARCO, de aquella información personal contenidas en buscadores de internet

Sirva este contexto para decir que instituciones como el INAI tienen un papel de primer orden para hacer que el uso de la tecnología no deba tener el alto costo para las personas de renunciar a la protección de sus datos personales o de sus datos biométricos. Caso contrario, si se garantiza el tratamiento lícito de los datos personales

en el ciberespacio, se protege también la dignidad humana, de la que se derivan todos los derechos humanos. De ese tamaño es el reto de garantizar la protección de los datos personales y de ahí, la justificación de la existencia de instituciones como el INAI en el México del siglo XXI.

**Las estrategias que propongo en este tema son:**

- ⇒ Trabajar en conjunto con el Poder Legislativo, expertos y ciudadanía en propuestas de reformas para que la violación al tratamiento de los datos personales tenga una sanción proporcional al daño infringido.
- ⇒ Trabajar con el Poder Legislativo, expertos y ciudadanía para reformar el Código Penal Federal en materia de delitos informáticos y cibernéticos.
- ⇒ Trabajar en conjunto con el Poder Legislativo, expertos y ciudadanía para promover reformas que doten al INAI de capacidades de vigilancia y control más robustas en aquellos casos donde las afectaciones a ciudadanos mexicanos sean responsabilidad de empresas extranjeras.
- ⇒ Intensificar alianzas con las cámaras empresariales para la certificación y capacitación en el manejo de datos personales, como una estrategia que estimule la confianza del público consumidor.
- ⇒ Articular políticas de educación cívica en conjunto con otras instituciones como el INE, para generar una cultura de protección de datos personales en la ciudadanía.
- ⇒ Diseñar en coordinación con instituciones del Estado pero también con medios de comunicación, estándares y políticas públicas que promuevan una “gestión ética” de los datos personales. Al respecto, destaca el llamado “derecho al olvido” que debe de analizarse a la luz de la ponderación de otros valores jurídicos.

### **3. Sistemas e Interoperabilidad Gubernamental**

La tecnología supone crecientes retos para la transparencia y la protección de datos personales, pero también un enorme nicho de oportunidad para que, de manera preventiva, los órganos del Estado sean capaces de simplificar sus procesos y, en esa medida, estar mejor preparados para atender las necesidades de información, cada vez más complejas y dinámicas, de la sociedad mexicana.

Por otro lado, la coordinación entre instituciones es clave en el desarrollo de políticas públicas a la vez que se atiende de mejor manera el imperativo de funcionar desde un enfoque sistémico. Sistema Nacional de Transparencia, Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema de Mejora Regulatoria, Sistema Nacional de Fiscalización, Sistema Nacional de Archivos y Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, son ejemplo de ese complejo entramado.

Contar con estándares homologados y sistemas técnicos compatibles para el manejo de bases de datos representa un nuevo paradigma del modelo burocrático. Como lo refiere Alejandra Nasser:

“La interoperabilidad gubernamental es un requisito para hacer posible la comunicación digital y el intercambio de información entre las administraciones públicas, y entre éstas y las empresas privadas y los organismos no gubernamentales que deban interactuar con el Estado, con la finalidad de lograr un mercado digital único”.<sup>5</sup>

Sin embargo, como también lo argumenta la autora, en América Latina el concepto de interoperabilidad sigue siendo lejano, más bien abordado desde la tarea de los departamentos de tecnología de las instituciones que terminan enfocándose en la digitalización de trámites existentes.

Considero que el INAI es un actor clave para promover ante la ciudadanía y el sector público y privado, los beneficios de la interoperabilidad, algunos de los cuales son:

- Agilidad y calidad del servicio mediante automatización.
- Reducción de costos para las organizaciones y la ciudadanía.
- Mayor transparencia en gestión y publicación de información.
- Mejor capacidad de respuesta a aumentos inesperados en la demanda de información.
- Simplificación administrativa.

Ejemplo de los esfuerzos a nivel nacional y estatal por lograr que diversas bases de datos “se hablen entre sí”, es la Plataforma Digital del Sistema Nacional Anticorrupción, la Plataforma Nacional de Transparencia y el Sistema de información contable del Sistema de Mejora Regulatoria. Sin embargo, estos sistemas son prácticamente desconocidos por la ciudadanía y en los hechos funcionan como sistemas independientes con lo que no logra aprovecharse todo su potencial como insumos para una efectiva rendición de cuentas.

---

<sup>5</sup> Alejandra Nasser (2021). *Gobernanza Digital e Interoperabilidad gubernamental. Una guía para su implementación*. CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. p.25. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/1/S2100258\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/1/S2100258_es.pdf)

En este escenario de múltiples sistemas, el INAI está llamando a ser una institución líder para trabajar de manera coordinada con los actores que conforman este andamiaje, tanto para potenciar la utilidad social de la información como para garantizar que no haya fugas o un uso irresponsable de ésta, en detrimento de la seguridad de las personas.

**Las estrategias que planteo en este eje estratégico son:**

- ⇒ Promover alianzas con instituciones de la administración pública y los tres niveles de gobierno para la adopción de estrategias y estándares para la interoperabilidad gubernamental, así como el diseño de una Política Nacional de Datos Abiertos de la administración pública.
- ⇒ Trabajar con el Congreso mexicano para elevar a rango constitucional la interoperabilidad de base de datos, así como una infraestructura común de tecnologías de la información en la administración pública, en los tres niveles de gobierno.
- ⇒ Revisar y evaluar en conjunto con ciudadanía, especialistas, funcionarios públicos y representantes populares, las posibles convergencias entre el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción e identificar espacios de oportunidad en términos de coordinación y cooperación.
- ⇒ Hacer de la Plataforma Nacional de Transparencia una herramienta más asequible a la ciudadanía, a través de la simplificación del lenguaje y de la construcción de buscadores más “intuitivos” acerca de la información que más interesa a la gente.

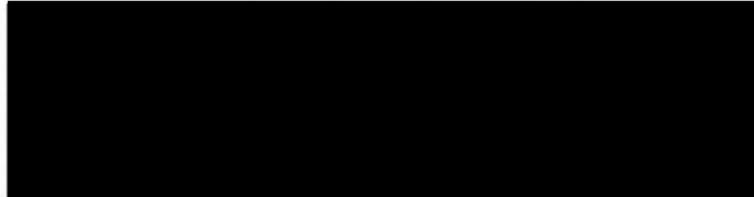
**Conclusiones:**

A lo largo de casi dos décadas el país ha avanzado en materia de transparencia y protección de datos personales, a través de un marco jurídico cada vez más robusto y las enormes posibilidades que nos da la tecnología. Sin embargo, eventos como la pandemia sanitaria de COVID-19 pusieron a prueba el andamiaje institucional de la transparencia y la rendición de cuentas de nuestras autoridades y mostraron las debilidades de nuestro modelo.

En líneas anteriores he descrito los tres ejes que considero resultan prioritarios para hacer del INAI una institución más cercana a la ciudadanía, que es profundamente diversa y desigual en términos de su acceso a internet o del conocimiento de sus derechos fundamentales.

Propongo que estos ejes estratégicos sirvan de rutas para fortalecer el papel del INAI dentro del complejo entramado de Sistemas y Organismos Autónomos con los que el Estado mexicano ha resuelto afrontar algunos de sus mayores retos, entre ellos la corrupción y una efectiva protección de los derechos humanos.

**A t e n t a m e n t e**



**Mtra. Palmira Tapia Palacios**

10 de marzo de 2022