



Programa en **Auditoría Gubernamental**

**Gobierno Abierto y
Transparencia Proactiva**

Sesión 2.
¿Qué es la transparencia
proactiva?



Contenido

	Objetivo general	3
1	Marco Jurídico de la Transparencia Proactiva	4
	1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
	1.2 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	
	1.3 Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público, y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva	
2	Transparencia Proactiva	8
3	Transparencia Artificial	9
	Referencias	10



Objetivo general

Establecer los referentes conceptuales y teóricos que subyacen a la Transparencia Proactiva, a través de la revisión del marco jurídico de la misma, con el fin de comprender las diferencias en relación con la Transparencia Artificial.

1

Marco Jurídico de la Transparencia Proactiva

Uno de los elementos principales y que constituye uno de los pilares de un Gobierno Abierto es la Transparencia, la cual de acuerdo con el INAI (2017): “constituye una serie de instrumentos y prácticas de gestión orientados a asegurar la apertura de procesos y la disponibilidad de la información que custodian las organizaciones gubernamentales”, misma que en conjunto con la Transparencia Proactiva dan paso a un concepto de Transparencia mucho más amplio que coadyuva a cumplir con los objetivos establecidos para establecer la estrategia de Gobierno Abierto.

En nuestro país, la puesta en marcha de diversas reformas constitucionales, así como la creación de leyes específicas en materia de acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y Gobierno abierto, han dado la pauta para que de manera efectiva esta apertura de información permita la creación de conocimiento útil para que de manera conjunta sociedad y gobierno propongan soluciones factibles para los problemas que son públicos.

1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En 1977 se modificó el Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) agregando que, el derecho a la información sería garantizado por el Estado. A partir de 2007 se realizaron diversas reformas al mismo especificando que, toda persona tiene derecho al libre acceso a la información, la cual debe ser plural y oportuna; por otro lado, menciona que toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir ideas de toda índole y por cualquier medio de expresión sin justificar su utilización.

Dicho artículo además establece que el Estado deberá garantizar el acceso a las tecnologías de información y comunicación, así como a servicios entre los cuales se encuentran el de banda ancha e internet. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información tanto la Federación como las entidades federativas deberán regirse por los siguientes principios.

- **Información pública.** Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos (sujetos obligados) o de quien realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública.
- **Información reservada.** Dicha información pública podrá ser reservada de manera temporal por razones de interés público y seguridad nacional.
- **Máxima publicidad.** La información pública en posesión de cualquier sujeto obligado deberá estar sujeta bajo el principio de máxima publicidad.

- **Sujetos obligados.** Los sujetos obligados deberán documentar todo acto derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.

- **Protección de datos personales.** La información relacionada a la vida privada y datos personales será protegida, por lo tanto, no deberá ser considerada como información pública.

- **Acceso gratuito.** Toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública.

- **Mecanismos.** Se deberán establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión.

- **Actualización.** Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos actualizados y deberán publicarlos a través de los medios electrónicos disponibles. Y servirán como medio para la rendición de cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos por el ejercicio de sus facultades.

Si bien dichos principios constituyen un gran referente para el establecimiento del acceso a la información pública, debemos entender que no es lo mismo que hablar de transparencia, ya que mientras el acceso a la información se concibe como un derecho que permite acceder a la información que tiene el gobierno, la transparencia es conforme lo mencionado por el INAI (2017): una cualidad y obligación de cualquier sujeto obligado de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de poner a disposición de las personas información sobre las acciones que realiza y el uso que hace de los recursos públicos, sin que medie una solicitud directa de información.

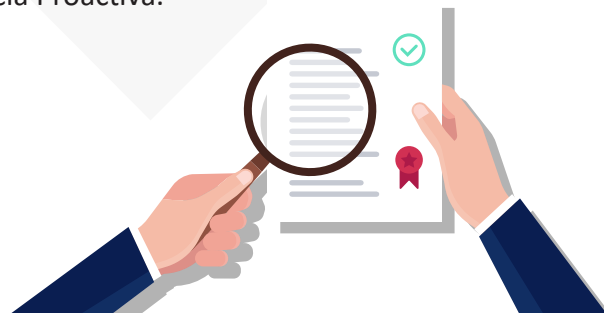
Sin embargo, tanto el acceso a la información como la transparencia proactiva propician el diálogo

entre sociedad y gobierno; favorecen a la construcción de políticas para generar conocimiento útil y a la toma de decisiones; favorecen a los ejercicios de rendición de cuentas y combate de la corrupción; así mismo, generan sinergias para la creación e innovación de herramientas que facilitan trámites y servicios.

1.2. Ley General de la Transparencia y Acceso a la Información Pública

Como resultado del establecimiento de que el acceso a la información sería garantizado por el Estado en la reforma realizada al Artículo 6 de la CPEUM, fue en 2002 cuando se dio paso a la primera Ley que materializó la obligación de los entes gubernamentales de poner a disposición de la ciudadanía la información que tenían y que generaban, sin embargo, dicha ley no era de observancia en las entidades federativas.

En consecuencia, en 2015 se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que es de carácter obligatorio y de observancia en toda la República Mexicana y es la ley reglamentaria del Artículo 6 de la CPEUM. Con la puesta en marcha de la Ley General, se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT); la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), dando paso a un concepto más integral de Transparencia, es decir, Transparencia Proactiva. Son los artículos 56, 57, y 58 de la Ley General la base normativa de la Transparencia Proactiva.



El Artículo 56 de la Ley General establece que los Organismos garantes, es decir, aquellos que cuentan con autonomía constitucional y están especializados en materia de acceso a la información y protección de datos personales, emitirán las políticas de Transparencia Proactiva, en atención a los lineamientos generales definidos para ello por el SNT, las cuales estarán diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece, como mínimo, la Ley General.

Las políticas emitidas tendrán por objetivo el promover la reutilización de información que es generada por los sujetos obligados, teniendo en consideración las demandas de la sociedad. Asimismo, el Artículo 57 de dicha Ley establece que la Información Proactiva generada se deberá difundir en los medios y formatos más convenientes para el público al que va dirigida la misma.

Por último, el Artículo 58 establece que es el Sistema Nacional el que emitirá los criterios para evaluar la efectividad de la política de Transparencia Proactiva, siendo el principal indicador para ello la reutilización que la sociedad haga de la información.

De tal manera que, en concordancia con la Ley General, el objetivo de la información generada y publicada será la creación de conocimiento útil, con la finalidad de reducir las asimetrías de la información, mejorar los ejercicios de rendición de cuentas y accesos a trámites y servicios; así como mejorar la toma de decisiones de los actores públicos, misma información que estará enfocada a las necesidades de sectores en específico.

1.3. Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público, y para la emisión y evaluación de políticas de Transparencia Proactiva

En 2016 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público, y para la emisión y evaluación de políticas de Transparencia Proactiva, mediante el acuerdo emitido por el Sistema Nacional de Transparencia.

Estos lineamientos tienen como objetivo establecer las directrices para la identificación de la información adicional que se publicará de manera obligatoria, misma que será considerada de interés público, así como el procedimiento para su revisión y el mecanismo para la verificación de su cumplimiento; además de establecer las reglas y criterios para emitir políticas de Transparencia Proactiva.

De esta manera, de acuerdo con los lineamientos, es el Sistema Nacional de Transparencia quien impulsará la Transparencia Proactiva a través de políticas emitidas por los organismos garantes, con la finalidad de fomentar acciones que apoyen a que las personas tanto físicas como morales usen los datos e información generados y publicados por los sujetos obligados.

Dichas políticas de Transparencia Proactiva deberán tomar en consideración las siguientes características: estas deben guardar armonía con las normas vigentes; deben ser especializadas, es decir, el personal de los sujetos obligados estarán capacitados en materia de Transparencia Proactiva, mismos que conocerán y aplicarán de manera adecuada las fases para la identificación, generación, publicación y difusión de la información

que consideran las políticas de Transparencia Proactiva; deberán ser progresivas, lo cual se logra a través de la construcción de información; estarán supervisadas por los organismos garantes quienes a su vez evaluarán que los sujetos obligados cumplan con la publicación de información adicional y, por último, deberán estar validadas, es decir, revisadas y aprobadas por el personal especializado en la materia.



PARA SABER UN POCO MÁS



Avances en materia de Transparencia Proactiva

Además del marco jurídico analizado en esta sección, en 2017 se implementaron mayores esfuerzos institucionales para incentivar políticas de Transparencia Proactiva teniendo como resultado: “Reconocimiento de Prácticas de Transparencia Proactiva”, ejercicio que se ha repetido en sus diversas ediciones.

En 2019 el Instituto Nacional de Migración recibió reconocimiento por la aportación que realiza en la materia, ya que ha logrado proporcionar información útil a la población con su Programa Paisano, el cual brinda atención y asesoría a los mexicanos que residen en el extranjero, principalmente en Estados Unidos y Canadá, cuando estos visitan nuestro país.

Además de brindar asesoría jurídica, dicho programa contribuye a la protección de su integridad física y patrimonial de los mexicanos residentes en el extranjero, así como a sensibilizar y capacitar a los servidores públicos sobre el tema y atender y dar seguimiento a las quejas que se presenten.

Cabe destacar que este programa ha sido reconocido en 2017, 2018, 2019 y 2020.



Transparencia Proactiva

Con los avances en el marco jurídico en materia de Transparencia y Acceso a la Información se han visto reflejados los cambios conceptuales en torno a lo conocido como Transparencia, de tal manera que, conforme a lo expuesto por el INAI, existen tres generaciones de Transparencia: la primera de ellas la constituye la Transparencia para saber, la cual únicamente garantiza un derecho para que las personas puedan acceder a la información.

La segunda generación fue la de Transparencia para resolver, la cual tenía por objetivo avanzar en la apertura de información pública en temas específicos generando beneficios específicos; esta generación de transparencia busca adelantarse a la demanda ciudadana.

Como tercera generación tenemos la Transparencia para resolver en colaboración, en la que tanto la ciudadanía como las autoridades gubernamentales colaboran para identificar, analizar, transformar, publicar y difundir información útil.

Estas generaciones de transparencia dieron paso a lo que hoy conocemos y entendemos como Transparencia Proactiva. Es decir, pasamos de una Transparencia Reactiva (la cual está constituida por la información transparentada por ley o por las solicitudes de información), a una Transparencia Proactiva que representa a las actividades que promueven la identificación, generación, publicación, difusión y reutilización de información adicional a la establecida en las normas, permitiendo generación de conocimiento útil (INAI, 2017).

En un sentido más amplio, la Guía de Transparencia Proactiva del INAI menciona que la Transparencia Proactiva: “implica poner a disposición de un grupo concreto de la población información sobre un tema específico que sea de su interés... con la finalidad de generar conocimiento para un fin concreto... definiendo la información a ofertar a partir de las propias necesidades y hábitos de consulta y consumo de información de las personas destinatarias a las que busca dirigirse”.



¿SABÍAS QUÉ?

Banco de Prácticas para la apertura institucional

El INAI, con la finalidad de contar con un mecanismo en donde los organismos garantes en materia de transparencia, instituciones y sociedad civil pudieran consultar de manera activa prácticas de Transparencia Proactiva, creó el Banco de Prácticas para la Apertura Institucional.

El Banco de Prácticas para la Apertura Institucional brinda información respecto a los proyectos tanto nacionales como internacionales en la materia, mismos que son útiles para referencia de diseño y creación de diversas acciones de apertura gubernamental, y que se encuentran divididos en los siguientes temas: gobierno abierto, rendición de cuentas, mejora de servicios públicos y esquemas de gobernanza.

3

Transparencia Artificial

Además de los conceptos de Transparencia que existen en el marco normativo nacional, es posible encontrar otra definición de la misma, la cual será necesario distinguir. De acuerdo con Meijer (2009) en Sandoval, R. (2018), en México se empezaron a implementar prácticas de una transparencia moderna, es decir, el gobierno de México y de sus instituciones gubernamentales implementaron prácticas de transparencia las cuales estaban medidas a través de medios digitales como es la computadora.

Una de las prácticas que se empezaron a usar fue la de incentivar el acceso a la información por medio de solicitudes de la ciudadanía por medio de portales en internet. Dicha práctica de transparencia basada en la tecnología está alejada de lo que comprende la Transparencia Proactiva. Es decir, ese tipo de transparencia es corresponsal de la Transparencia Artificial, la cual, en palabras de Sandoval, R. (2018), está creada únicamente para trasparentar en apariencia.

Por lo tanto, para generar Transparencia Proactiva no bastará con generar información por generar, es decir, no se reduce a proporcionar datos ni información o facilitar su acceso. Asimismo, para que la información que se genere y publique tenga el impacto deseado y así generar legitimidad en el actuar del gobierno hacia la sociedad, es necesario brindar las políticas públicas desde su diseño, implementación y resultados, sin importar que los resultados sean positivos o negativos.

PREGUNTA AL DOCENTE-CONSULTOR



¿Cómo podemos evitar pasar de prácticas de Transparencia Proactiva a prácticas de Transparencia Artificial?

Es importante no olvidar que el objetivo principal de la Transparencia Proactiva es generar información de calidad y que sea útil para la sociedad.

Esto se logra por medio del intercambio de opiniones de las instituciones que conforman la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal; instituciones especializadas en diversos temas de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, entre otras especializadas en temas de interés público; y la sociedad civil, la cual deberá participar de manera activa para que de manera conjunta se generen las mejores propuestas de solución a problemas públicos.

Por ello es necesario evitar caer en prácticas que generen Transparencia Artificial pues uno de los fines que persiguen los gobiernos, implementando prácticas de Transparencia Proactiva, es generar sinergias para una mayor legitimidad y como apoyo al combate de la corrupción.

Referencias

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Última reforma publicada DOF 28-05-2021. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Última reforma publicada DOF 20-05-2021. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf
- INAI (2017). Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva. Manual del participante. México.
- INAI (septiembre 2021). Banco de Prácticas para la Apertura Institucional. Micrositio INAI. Recuperado de: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=238&fbclid=IwAR0Lz_4oU08VQ-fAf_opZWw0w78vQAdLsXZJPrkljSWJeW1nWuHZhwQne2Q
- INAI (septiembre 2021). Micrositio de Transparencia Proactiva. Recuperado de: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=778
- INAI. (2020). Guía de Transparencia Proactiva. Construyendo conocimiento público útil en beneficio de la sociedad. Recuperado de: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2020/01/GUIA_TP_2020_%C3%9AltimaVer.pdf
- SNT. (2016). ACUERDO del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2016. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433279&fecha=15/04/2016