

Revista de Administración Pública



La relevancia de la transparencia proactiva en una situación de crisis

Blanca Lilia Ibarra Cadena *

Resumen: Como parte de las respuestas gubernamentales para atender la pandemia de COVID-19, el ejercicio del derecho de acceso a la información (DAI) presentó limitaciones importantes, evidenciando las dificultades que impiden a las autoridades adoptar el valor de la transparencia en su gestión. En una crisis, esta prerrogativa adquiere una relevancia especial, pues posibilita que las personas se mantengan informadas y procuren su bienestar, así como que se establezcan mecanismos de control al ejercicio del poder, especialmente cuando se erogan o reasignan recursos públicos. Por ello, tras analizar las implicaciones que tiene restringir el DAI y la relevancia de la información durante una emergencia, el documento propone el enfoque de la transparencia proactiva como alternativa para garantizar este derecho

* Es licenciada en Ciencias de la Comunicación y Licenciada en Periodismo, con Maestría en Administración de la Calidad de la Gestión Pública. Cuenta con una trayectoria de más de 30 años en los medios de comunicación, ocupando diferentes cargos directivos en prensa, radio y televisión. Fue Directora General del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Directora de Información a Medios de los Estados de la Presidencia de la República; Directora General de Comunicación Social del Congreso del Estado de Puebla; Presidenta de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México; Consejera Directiva de la Asociación de las Televisiones Educativas y Culturales Iberoamericanas, entre otros cargos. Asimismo, fue catedrática del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Puebla y de la Universidad de las Américas Puebla. Actualmente, es Comisionada Presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

ante tales circunstancias, y además alienta a transitar hacia un paradigma en donde el cumplimiento del DAI no se limite únicamente a la vía procedimental.

Palabras Clave: Acceso a la Información, Transparencia Proactiva, Rendición de Cuentas, Situación de Emergencia, Política Pública.

The relevance of proactive transparency during a crisis situation

Abstract: As part of government responses to address the COVID-19 pandemic, people's freedom of information (FoI) faced important limitations, highlighting the difficulties that prevent the authorities from adopting transparency as a core value in their management. In a crisis, this prerogative acquires special relevance, since it allows people to stay informed and seek their well-being, as well as to establish control mechanisms for the exercise of power, especially when public resources are expended or reallocated. Therefore, after analyzing some implications of restricting FoI and the relevance of the information during an emergency, the document proposes a proactive transparency approach as an alternative to guarantee this human right in such circumstances, and encourages moving towards a paradigm in which compliance with FoI is not limited only to the procedural route.

Key Words: Access to Information, Proactive Transparency, Accountability, Emergency, Public Policy.

Fecha de recepción del artículo: 16-octubre-2020

Fecha de aceptación: 20-noviembre-2020

I. Introducción

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al brote del nuevo coronavirus SARS-CoV-2 como una pandemia, tras los altos niveles de propagación a nivel global y la falta de respuesta por parte de los Estados¹.

¹ Organización Mundial de la Salud (2020), *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*, Suiza, OMS, Disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

Y es que nadie previó la magnitud que alcanzaría este brote viral en tan poco tiempo: más de 38 millones de casos confirmados y un millón de decesos, en 189 países²; la caída de la economía, la producción y los mercados financieros, así como el aumento del desempleo y de las brechas de desigualdad en todo el mundo, durante los primeros meses del año (CEPAL, 2020)³. Esta crisis sin precedentes demandó la intervención urgente de los gobiernos de diferentes naciones, obligándolos a tomar medidas extraordinarias que contuvieran los impactos económicos y sociales de la pandemia, por lo que rápidamente se desplegaron normativas, instrumentos, planes y recursos para este propósito.

Sin embargo, algunas de las medidas implantadas provocaron restricciones al ejercicio de ciertas libertades y prerrogativas, entre los que se encontró el derecho de acceso a la información (DAI), lo cual contribuyó a acentuar las debilidades que persisten en la estructura normativa e institucional diseñada para que la transparencia sea adoptada como un valor del quehacer gubernamental (Arellano, 2007).

En cualquier situación, garantizar la publicidad de información es un deber del Estado; durante una emergencia lo es todavía más, pues la transparencia no sólo permite que las personas conozcan y tengan certeza del quehacer gubernamental, ayudándoles a tomar mejores decisiones para su bienestar, sino que también actúa como un medio que posibilita la evaluación de nuestros gobernantes, detectar y corregir errores, realizar ejercicios de rendición de cuentas y controlar al poder público, lo que inevitablemente nutre a los regímenes democráticos⁴.

² Las cifras actualizadas sobre el COVID-19, pueden ser consultadas en el sitio de la Universidad Johns Hopkins: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

³ Comisión Económica Para América Latina y el Caribe CEPAL (2020), *Dimensionar los efectos del COVID-19 para repensar la activación*, Chile, CEPAL, Informe especial No. 2, 2020, Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

⁴ Aguilar Rivera, José Antonio (2008) *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia 10, INAI, México, 29-33. Disponible en: http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/Cuaderno%20transparencia/cuadernillo10.pdf Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

De esta manera, los obstáculos al ejercicio del DAI, como consecuencia de la respuesta de los Estados para atender la pandemia de COVID-19, nos llaman a reflexionar sobre los procedimientos de la política de transparencia en busca de nuevos mecanismos que ayuden a revertir los obstáculos al ejercicio del derecho a saber que surgen en una emergencia.

Por tal motivo, reconociendo que el gobierno tiene la obligación de ofrecer información confiable, relevante y oportuna durante una crisis como la del COVID-19, es pertinente preguntarse: **¿cuál es la relevancia de la transparencia proactiva durante una situación de emergencia?** La hipótesis que defiende este ensayo es que, en tales circunstancias, la transparencia proactiva **constituye una alternativa factible para garantizar el DAI**, toda vez que la divulgación de información sin que medie una solicitud ofrece múltiples beneficios que pueden contrapesar algunas de las limitaciones que enfrenta el ejercicio de esta prerrogativa, tales como la afectación al principio de igualdad, la desinformación o la falta de publicidad en información de gran interés para el público.

Por ello, este ensayo está compuesto por tres secciones. La primera sección reflexiona brevemente sobre algunas problemáticas derivadas de las restricciones interpuestas al DAI en una emergencia. Posteriormente, analizaremos la importancia de la transparencia cuando afrontamos este tipo de situaciones. La tercera sección ofrece una descripción del enfoque de transparencia proactiva como alternativa para garantizar el DAI durante estas circunstancias. Finalmente, el escrito concluye que la crisis sanitaria de COVID-19 evidenció las “*fallas de transparencia*” que prevalecen en las organizaciones públicas, por lo que tenemos una ventana de oportunidad para repensar la política de transparencia con el propósito de insertarnos en un nuevo escenario que deje de lado el paradigma según el cual el ejercicio del derecho a saber sólo puede lograrse por la vía procedimental.

II. Implicaciones de las restricciones al acceso a la información

Como señalé anteriormente, las medidas desplegadas por las autoridades para contener la propagación de la pandemia de COVID-19 ocasionaron limitaciones al ejercicio del DAI en diferentes naciones del mundo. De acuerdo con el *Centre for Law and Democracy*, en al menos 30 países —como Brasil, Colombia, España, Filipinas, India y también México— fueron implementadas medidas legales que modificaron temporalmente o incluso suspendieron los mecanismos para garantizar este derecho (Centre for Law and Democracy, 2020). Tales restricciones acentuaron las debilidades que prevalecen en el entramado normativo e institucional diseñado para acoger a la transparencia como un valor del quehacer gubernamental. Veamos tres principales problemáticas al respecto.

Afectación al principio de igualdad y brecha digital

De manera inicial, la pandemia de COVID-19 nos puso nuevamente frente a las brechas de desigualdad que prevalecen en el goce de los derechos, pues ha mostrado que el ejercicio del DAI realmente no es universal. Ello se debe —entre otras cosas— a que los mecanismos habilitados para ejercer esta prerrogativa han privilegiado el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), lo cual ocasiona la exclusión de algunos grupos vulnerables (adultos mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas, por mencionar algunos ejemplos) en virtud de que aún prevalece una brecha digital⁵ considerable.

En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2019, poco más de la mitad de los hogares (56.4%) cuentan con una conexión a internet, alrededor de 2.7 millones no tienen un televisor y sólo el 44.3% posee una computadora⁶.

⁵ Siguiendo a la OCDE (2001: 51), la brecha digital puede ser entendida como “la brecha entre individuos, hogares, negocios y áreas geográficas en diferentes niveles socioeconómicos con respecto a sus oportunidades de acceso a las TIC y su uso de internet para una amplia variedad de actividades”.

⁶ Los datos de la ENDUTIH 2019, pueden ser consultados en el siguiente enlace: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/ENDUTIH_2019.pdf

Por lo tanto, dado que los canales para solicitar y difundir información tienen una base preponderantemente tecnológica, una proporción considerable de la población queda relegada del acceso a la información.

Si bien la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) incorpora entre sus principios rectores la obligación de facilitar los canales que garanticen condiciones de igualdad en el acceso a la documentación que resguarda la autoridad, el desafío de socializar la apropiación y ejercicio del DAI entre los grupos más vulnerables, a partir de un enfoque de accesibilidad e interseccionalidad, irremediablemente habrá de agravarse durante las situaciones de emergencia si no se consideran canales alternativos para difundir información.

La propagación de noticias falsas por medio de plataformas digitales

En adición a lo anterior, la interrupción del flujo de información oficial ha contribuido a alentar el fenómeno de desinformación masiva que prevalece en ambientes digitales. Inclusive la propia Organización Mundial de la Salud (OMS) catalogó a este fenómeno como una *infodemia*, es decir, una cantidad excesiva de información, en ocasiones fidedigna o no, sobre un problema, que dificulta encontrar una solución u orientación confiable cuando es necesaria (Ghebreyesus, T y Ng, Alex, 2020).

Por ejemplo, de acuerdo con un reporte del Instituto Reuters, utilizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), una tercera parte de los usuarios de redes sociales afirmaron haber leído información falsa o engañosa sobre la pandemia de COVID-19 (UNESCO, 2020). Aunado a ello, tan sólo en el mes de marzo, Facebook anunció que alrededor de 40 millones de mensajes arrojaron una advertencia sobre su contenido, pues incluían información inexacta (UNESCO, 2020). En ese sentido, según Artículo 19 (2020) la prevalencia de una gran cantidad de desinformación, mitos y rumores contribuye a polarizar opiniones y alimenta las expresiones de discriminación o los discursos de odio.

Bajo esta perspectiva, una medida para contrarrestar los efectos de esta *infodemia* es dotar de información fidedigna

a la ciudadanía, labor en la que periodistas y medios de comunicación tienen una gran relevancia. Si bien la relación estrecha que guarda el ejercicio periodístico plural e independiente con la difusión de información confiable en una emergencia puede ser analizada con mayor profundidad –objetivo no cubierto en este ensayo– basta con reconocer que, en la medida en que persistan las restricciones al acceso a la información, las personas carecerán de canales efectivos para verificar o distinguir la veracidad de los insumos informativos que consumen en las plataformas tecnológicas.

Falta de publicidad en información relevante

Asimismo, una última problemática que me gustaría plantear en esta primera sección tiene que ver con la falta de publicidad de información de gran interés para la ciudadanía como consecuencia de la prevalencia del paradigma de la transparencia pasiva, según el cual la información es difundida solamente tras existir un requerimiento previo (Mabillard, V. y Zumofen, R., 2016: 2).

En otras palabras, en el ejercicio del DAI se ha privilegiado la vía administrativa que conlleva una solicitud de información; empero, la situación de crisis llevó, en un primer momento, a la interrupción de los plazos para atender los requerimientos informativos del orden federal, así como de los medios de impugnación competencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Si bien esta medida inicialmente abarcó a todos los sujetos obligados, fue modificada en la Sesión del Pleno del 30 de abril, para establecer un régimen que diferencia entre actividades esenciales y no esenciales, siguiendo la distinción realizada por la autoridad sanitaria⁷, en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal, al que por sus funciones le correspondía hacer frente de manera directa a la pandemia.

⁷ El texto del acuerdo correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2020 y puede ser consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593419&fecha=15/05/2020 Asimismo, es importante señalar que este esquema prevaleció hasta el pasado mes de septiembre cuando en la Sesión del 8 de septiembre, el Pleno del Instituto determinó levantar la suspensión de plazos a todos los Sujetos Obligados el 18 del mismo mes.

Las medidas dictadas por la autoridad sanitaria implicaron, en aquellos sujetos obligados que continuaron sus actividades, la reducción del personal disponible para atender las solicitudes de información, pues parte de las personas servidoras públicas trabajó de manera remota desde sus hogares, lo que imposibilitó en ciertos casos el acceso a los archivos físicos oficiales, en donde se encontraba la información que permitiría atender las peticiones de la ciudadanía.

La principal preocupación sobre este punto tiene que ver con la necesidad de que se divulgue información indispensable para atender una situación de emergencia, como pueden ser los mecanismos o programas de ayuda y apoyos, así como para evaluar el ejercicio del gasto público (compras de materiales o suministros, reasignación presupuestal, contratación de servicios, etc.). Por mencionar un ejemplo, de acuerdo con Transparencia Mexicana (2020), hasta finales del mes de julio, únicamente 13 entidades federativas (Ciudad de México, Chihuahua, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas) habían dado a conocer información sobre las contrataciones que se realizan en el contexto de la pandemia⁸. De ahí que sea necesario considerar las capacidades y limitaciones de las administraciones públicas en una emergencia con el propósito de establecer una vía alterna que considere medidas proporcionales para divulgar esta información.

En definitiva, las restricciones interpuestas al DAI, como consecuencia de la acción gubernamental dirigida a atender una situación de emergencia (en este caso la pandemia de COVID-19) evidenciaron las áreas de oportunidad que existen para mejorar la política de transparencia. Con todo lo anterior, es pertinente mencionar brevemente la relevancia de la transparencia ante estos escenarios, objetivo del siguiente apartado.

⁸ Transparencia Mexicana (2020), (In)cumplimiento de las obligaciones de transparencia en contrataciones por COVID-19, Disponible en: <https://www.tm.org.mx/susanavigilanciapublicacioncontrataciones/> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

III. ¿Por qué importa la transparencia durante una situación de emergencia?

En cualquier situación –y más ahora que se trata de una grave amenaza para la salud pública–, garantizar la publicidad de información es una obligación del Estado. Pero ¿por qué es tan importante garantizar la transparencia de la información durante una crisis? De acuerdo con O'Malley, Rainford y Thompson (2009: 614), en tales escenarios la transparencia es fundamental porque ayuda a promocionar los objetivos de las políticas desplegadas (incrementando su efectividad), preserva y construye confianza en el desempeño del gobierno, facilita la gestión de los riesgos, ofrece información necesaria para adoptar medidas de cuidado personal, y conforma instancias de control en la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades. Profundicemos en estos dos últimos puntos.

Información para el cuidado personal

En lo que refiere al cuidado personal, la transparencia es una herramienta clave para salvar vidas pues construye confianza entre la ciudadanía y estimula a que el público adopte medidas para su protección (O'Malley, Rainford y Thompson, 2009: 617). Como se ha visto en otras instancias, durante una contingencia extraordinaria no sólo aumentan las expresiones de discriminación y vulnerabilidad, además, en la medida en que se prolonguen sus efectos, es más probable que surjan múltiples violaciones a los derechos humanos (IASC, 2011: 2).

Desde esta perspectiva, la transparencia es indispensable para que las personas procuren su bienestar. Como vimos, las desigualdades de acceso, la desinformación y la opacidad en información relativa a la gestión de una emergencia, son elementos que además de poner en riesgo la efectividad de las políticas públicas también pueden perjudicar la salud de las personas. Por lo anterior, y reconociendo la relevancia de la información pública como una llave que posibilita el goce y disfrute de otras prerrogativas, es indispensable que las autoridades proporcionen información pertinente a la ciudadanía, especialmente aquella relacionada con: 1) la naturaleza y el nivel de la situación que se enfrenta; 2) las medidas de mitigación de riesgos y vulnerabilidad a emergencias que puedan adoptarse; 3) los mecanismos de

asistencia o apoyo; y 4) los derechos a los que son sujetos las personas de conformidad con el derecho internacional (IASC, 2011: 11).

Información para la rendición de cuentas y prevenir actos de corrupción

Por otra parte, en lo que respecta al control en la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades, la transparencia abre la puerta a la vigilancia del desempeño del poder público, con el objetivo de prevenir actos de corrupción y alentar la rendición de cuentas. Siguiendo a De Michel y Cruz (2020), ante una situación de emergencia, los gobiernos están llamados a actuar con premura y efectividad, pero tales circunstancias también crean incentivos para que diferentes actores utilicen de manera indebida los de por sí limitados fondos públicos. ¿A qué se debe esto? Según los mismos autores, la presión que tienen los gobiernos por erogar dinero público a fin de atender una crisis relaja las instancias de control, aumenta los márgenes de discrecionalidad en la asignación de recursos, ofrece mayores oportunidades para que las empresas se coludan entre ellas, y promueve el otorgamiento de sobornos u otras prebendas a cambio de la asignación de contratos, entre otras consecuencias (De Michel, R. y Cruz, J, 2020).

Ciertamente, las posibilidades de que surjan actos indebidos durante la gestión de las emergencias son sumamente elevadas, especialmente por los desafíos institucionales que prevalecen para fomentar la integridad y la ética al interior del aparato gubernamental, especialmente en México y América Latina (BID, 2020) (por ejemplo, el Barómetro Global de la Corrupción 2019 refirió que uno de cada tres habitantes de la región pagó un soborno para acceder a servicios públicos)⁹. De esta manera, la transparencia es sumamente importante no sólo para prevenir la prevalencia de actos corruptos durante situaciones de emergencia, sino también para evitar efectos perversos como pueden ser la reducción de la cantidad de recursos disponibles dirigidas a salvar vidas, impactar en la calidad de los productos y servicios, o peor aún, desviar la ayuda de aquellos que más la necesitan (Schultz, J. y Søreide, T. 2006).

⁹ Transparencia Mexicana (2019), *Mexicanos perciben menos corrupción; uno de cada tres tuvo que pagar sobornos: Transparencia Internacional*, Disponible en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019/> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

Por consiguiente, si queremos reducir las posibilidades de que se presenten cualquiera de estos escenarios, debemos apostar por una estrategia de transparencia que enfatice el seguimiento y la vigilancia de la erogación de recursos públicos.

Para lograr esto, podríamos tomar como referencia los esfuerzos por parte de diferentes organizaciones de la sociedad civil que tratan de minimizar los factores de riesgo antes expuestos. A manera de ejemplo, Transparencia Internacional (2020: 3-8) emitió recomendaciones que pudieran ser adoptadas por los gobiernos para que aseguren la integridad en el uso de recursos durante la pandemia de COVID-19, algunas de ellas son:

1. Informar totalmente sobre los recursos destinados a la emergencia, así como su uso, en un lenguaje sencillo;
2. Publicar datos abiertos y asegurar la accesibilidad para diferentes audiencias;
3. Concentrar en un sitio público la información que aluda a las contrataciones públicas;
4. Informar sobre el origen de los recursos disponibles para afrontar la contingencia, las modificaciones al presupuesto que podrían trastocar otras partidas o fondos, además de las razones que justifican las decisiones y las reglas que rigen al uso de recursos, y
5. Al término de la emergencia, los gobiernos deben informar los resultados del ejercicio de los recursos del erario, entre los que no podrán omitirse: el monto total de recursos erogados para atender la situación de crisis, las acciones realizadas, el número y localización de los beneficiarios potenciales, las contrataciones celebradas, entre otras.

Sin duda, la transparencia es fundamental para allegarnos de información relevante durante cualquier situación, pero ante un contexto como el que trajo la pandemia de COVID-19, lo es todavía más. Por un lado, porque ofrece la posibilidad de que las personas adopten medidas y estrategias de cuidado, al tiempo que tienen claridad

sobre las instancias que permitan exigir el cumplimiento de sus derechos. Y por otro, porque sienta las bases para establecer instancias de rendición de cuentas a efecto de que las autoridades expliquen la manera en que gestionaron la emergencia, lo cual podría develar la presencia de actos corruptos, malversación de fondos, entre otras actividades ilícitas, si las hubiere.

Ahora bien, sabedores de que las limitaciones para el libre flujo de información oficial tienen consecuencias no deseadas como el aumento de las brechas de desigualdad, la desinformación y la opacidad de información de gran interés para la ciudadanía, y que la transparencia es indispensable para contrarrestar tales problemáticas, es necesario establecer una alternativa para esta situación. A continuación, plantearemos el enfoque de la transparencia proactiva como una opción para fortalecer la política pública de la materia.

IV. Transparencia proactiva: canal para garantizar el DAI durante una emergencia

Como señalamos, la emergencia sanitaria hizo evidente las “*fallas de transparencia*”, es decir, los dilemas o conflictos que surgen en las organizaciones públicas para incorporar a la transparencia como un criterio de decisión que privilegie la apertura y comunicación de información (Arellano, 2007: 39). Normativamente, la transparencia establece los procesos que permiten la incorporación de los principios democráticos de responsabilidad, honradez, publicidad e inclusión en la actuación estatal (Merino, 2006: 127-156), pero en la práctica, se ha privilegiado la vía procedimental como el canal principal para sustanciar el DAI.

Por ello, es indispensable adaptar las rutinas organizacionales a estas circunstancias inéditas, con el objetivo de superar las limitaciones que impiden que las personas ejerzan su derecho a saber, así como que la información fluya continuamente para que pueda ser utilizada como un recurso estratégico que impulse la acción pública, la integridad de los funcionarios y la confianza de la ciudadanía en su gobierno.

En ese tenor, Merino (2008) enfatiza que, cuando hablamos de una política pública de transparencia, es necesario

garantizar que la información utilizada dentro de las decisiones de una organización sea conocida de manera oportuna, que no se excluya a ningún actor del proceso, que pueda ser verificable y que otorgue responsabilidades explícitas en lo que refiere a la producción, distribución y uso de información. Si entendemos a la transparencia como el conjunto de prácticas y procesos al interior de las organizaciones que tratan de asegurar el flujo constante de información (López-Ayllón, 2017: 283), entonces la transparencia proactiva parece una posibilidad viable para difundir información oficial en una situación de emergencia. ¿Por qué decimos esto?

Siguiendo a García (2019: 358-363) la transparencia proactiva se refiere a la acción que realiza el gobierno para ofrecer de manera voluntaria aquella información que, además de no estar considerada dentro de sus obligaciones, resulta de gran interés para la ciudadanía. Es decir, a diferencia del paradigma pasivo en donde la información pública es entregada tras un requerimiento previo, la vía proactiva es una alternativa de la política de transparencia que permite al gobierno anticiparse a las necesidades informativas de la población, de manera que las instancias públicas divulguen por iniciativa propia aquella documentación que pueda resultar socialmente útil y traer dividendos colectivos.

Asimismo, de acuerdo con Darbshire (2010) la adopción del enfoque de la transparencia proactiva tiene múltiples beneficios, entre los que podemos señalar: 1) asegura que el público esté informado sobre las leyes y las decisiones que le afectan; 2) facilita un gasto más responsable de los recursos públicos y promueve la integridad en el gobierno; 3) garantiza que el público tenga la información necesaria para participar en la toma de decisiones y en la hechura de las políticas; 4) ayuda al público a acceder a los servicios públicos; 5) fomenta una mejor gestión de la información; 6) mejora los flujos de información interna de la autoridad, contribuyendo a una mayor eficiencia, y 7) reduce la carga para la administración pública de tener que procesar solicitudes de información que pueden presentarse en virtud de una ley de acceso a la información.

En ese sentido, la transparencia proactiva constituye una alternativa fundamental para garantizar el DAI

en una emergencia, ya que los gobiernos pueden incorporarla como un eje rector en el diseño de la política pública, en la que se precisen los mecanismos administrativos, legales y organizacionales para asegurar que la información pública fluya de manera continua, coadyuvando a contrarrestar las brechas de desigualdad, la desinformación masiva y la opacidad en información de gran interés para el público que se acentuaron a raíz de la crisis. Asimismo, ayudaríamos a fortalecer la legitimidad y la confianza en el desempeño de las autoridades a partir de la publicidad de información verificada, sentando las bases para efectuar ejercicios de rendición de cuentas.

Principios de la transparencia proactiva

Para adoptar la vía proactiva como un canal que permita la difusión efectiva de información pública, Darbshire (2010: 31) menciona que es indispensable incorporar sus principios al diseño e implementación de la política de transparencia, éstos son: que la información sea **disponible, localizable, relevante, comprensible, de bajo costo (o gratuita) y actualizada**. Vemos rápidamente en que consiste cada uno de ellos.

En lo que refiere a que la información esté **disponible**, la autora señala que ésta debe divulgarse por medio de diferentes canales de comunicación, a efecto de asegurar que llegue a múltiples sectores, en especial a los más vulnerables. Si bien es cierto que debe utilizar completamente el Internet, no debe limitarse exclusivamente a este medio; también es importante que la información sea difundida por otras vías, como pueden ser folletos en espacios públicos o anuncios en radio y televisión, etc. (Darbshire, 2010: 31).

A su vez, que la información sea **localizable** implica que la documentación oficial esté organizada de manera que se facilite su localización. Es importante considerar las principales demandas de información de los usuarios al momento de elegir dónde publicar información (Darbshire, 2010: 31).

Por otra parte, la **relevancia** nos llama a considerar dos dimensiones de la información: su valor en sí mismo y su organización significativa para los usuarios finales. Para

ello, podría consultarse a las partes interesadas con el propósito de identificar soluciones que hagan sentido para quienes pretenden hacerse de información. El objetivo en todo momento es que los ciudadanos puedan contar con la información que corresponda con sus necesidades (Darbishire, 2010: 32).

Aunado a ello, la información de gran interés para la ciudadanía debe estar disponible de una manera que sea **comprensible** para los miembros del público en general. Este principio requiere que la información sea ofrecida en los idiomas o lenguas de las comunidades de una región particular (Darbishire, 2010: 32). La información difundida por la vía proactiva, además, debe estar disponible de forma **gratuita** para todas las personas (Darbishire, 2010: 32).

Finalmente, la información carece de valor si no es correcta u oportuna, además de que puede causar problemas a los usuarios que sustentan sus decisiones en ella. De ahí que la información difundida por la vía proactiva necesita **actualizarse** periódicamente y explicitar las fechas en las que se divulgó la información (Darbishire, 2010: 32).

La transparencia proactiva en el marco normativo mexicano

En México, no partimos de cero para adoptar el enfoque de la transparencia proactiva. El título cuarto de la LGTAIP incorpora un capítulo en el que se hace explícita la obligación de los sujetos de promover la reutilización de la información que ellos mismos generan, considerando las demandas de información de la sociedad, así como los medios y formatos que más convengan a la población objetivo¹⁰. Asimismo, en 2016, se aprobaron los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva, considerando que la información que se publique debe permitir la generación de conocimiento útil, disminuir las asimetrías de información, facilitar el acceso a trámites y servicios y optimizar la toma de decisiones (SNT, 2018).

Debido a esto, en una situación de emergencia las autoridades cuentan con las facultades necesarias para

¹⁰ Para más información consultar la LGTAIP, título IV, capítulo II.

delinear los criterios de transparencia proactiva que facilite la divulgación de información socialmente útil, que redunde en beneficios para las personas y tomadores de decisiones por igual.

Limitaciones al enfoque de transparencia proactiva.

Ahora bien, la transparencia proactiva *per se* no constituye una herramienta infalible que va a transformar de tajo las dinámicas administrativas y políticas que mantienen fuera del conocimiento público aquellos insumos informativos que son de gran importancia durante una emergencia. Ruijer (2017: 354-375) enfatizó algunas de las limitaciones que tiene el enfoque proactivo, tales como una sobrecarga de información que obstruye el conocimiento útil, riesgos a la seguridad pública por una apertura excesiva, la discrecionalidad de los gobiernos para decidir la forma en que se recopila, procesa y publica la información, así como la propaganda que excluya las opiniones divergentes.

Por esta razón, Darbshire (2010: 35) señala que para implementar un sistema de transparencia proactiva es indispensable considerar al menos los siguientes elementos:

- **Financiamiento suficiente:** a fin de garantizar los recursos adecuados para expandir o adoptar un esquema proactivo;
- **Instrumentación progresiva:** este esquema debe tener como meta construir una base inicial de información que satisfaga las necesidades más urgentes, misma que debe ir incrementando la cantidad y alcance de la información de forma gradual;
- **Promoción entre los funcionarios:** es necesario capacitar a los funcionarios sobre cómo cumplir con los lineamientos de transparencia proactiva, la manera en que deben preparar la información para su publicación, los procedimientos para aplicar excepciones y cómo utilizar las TIC y medios tradicionales de difusión (i.e. radio) de manera efectiva;

- **Monitoreo de la evolución del esquema de difusión proactiva:** deben conjuntarse datos sobre los niveles de transparencia proactiva para conocer qué organismos han tenido éxito con su implementación, cuáles enfrentan problemas y para identificar las razones que subyacen a la falta de cumplimiento y cómo superar tales deficiencias, y
- **Su cumplimiento debe ser obligatorio:** los órganos de vigilancia deben tener facultades para indagar el grado de cumplimiento de la difusión proactiva de información, recibir reportes periódicos, realizar investigaciones de oficio y ordenar las medidas apropiadas para sancionar el incumplimiento.

Como puede apreciarse, la adopción de una política de transparencia proactiva no es una tarea sencilla. No sólo deben superarse las lógicas políticas, administrativas y organizacionales que influyen en la selección de la información que será pública, sino que además es fundamental incorporar dentro de su diseño los mecanismos que aseguren una fuente de recursos apropiada, mecanismos de accesibilidad e inclusión para varios grupos de la población, el escalamiento progresivo en la difusión de información, la capacitación de los funcionarios, el seguimiento de la implementación y la sanción ante el incumplimiento.

En el caso de la pandemia de COVID-19, si bien es cierto que el gobierno mexicano promovió la publicidad proactiva de información relevante para el cuidado de las personas, con el establecimiento del sitio web www.coronavirus.gob.mx, es necesario señalar que aún existen recovecos de opacidad en los documentos que den cuenta del ejercicio del gasto. Una investigación de Transparencia Mexicana y Tojil señaló que 19 entidades federativas y el Gobierno Federal no publican información de las contrataciones realizadas como parte de la atención brindada a esta emergencia. Asimismo, indicó que, de las entidades que sí publicaron información sobre contrataciones, pudo identificarse una erogación de más de 8 mil 160 millones de pesos^{11 12}.

¹¹ Monto total: \$8,168,902,108.14

¹² Transparencia Mexicana (2020), (In)cumplimiento de las obligaciones de transparencia en contrataciones por COVID-19, Disponible en: <https://www.tm.org.mx/susanavigilanciapublicacioncontrataciones/> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

Cabe señalar que el INAI puso a disposición de la sociedad el portal “Transparencia Proactiva, Conocimiento Útil COVID-19”¹³, como una alternativa para brindar información sobre las solicitudes de información relativas al estado y evolución de la pandemia. En ese sitio, el INAI acercó a las autoridades y la población información pública de utilidad, tales como estadísticas sobre solicitudes de información, (al 30 de septiembre se registraban 6,517 requerimientos); datos abiertos para su análisis e interpretación, al igual que una compilación de la información más solicitada a la autoridad.

También se creó desde el INAI el micrositio “Transparencia Proactiva Temas Relevantes Conferencias de Prensa Gobierno Federal”¹⁴ en el que se pueden consultar contenidos accesibles sobre 54 temas de interés, mediante los cuales se busca fortalecer la difusión de información que contribuya al cumplimiento de las medidas de contención de la pandemia y a la optimización en la toma de decisiones de la ciudadanía.

A pesar de los ejemplos referidos y los esfuerzos, aún queda mucho camino por avanzar si se quiere implantar efectivamente esta modalidad de divulgación informativa. En México, contamos con un marco institucional robusto para garantizar el DAI, sin embargo, las autoridades y los organismos garantes tenemos la tarea de replantear las políticas de transparencia con el propósito de garantizar la máxima publicidad en la información clave en un contexto de crisis sanitaria y acercarla a diferentes audiencias, en particular a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

V. Conclusiones

Indiscutiblemente, el DAI es una prerrogativa que no puede restringirse en ninguna circunstancia. No sólo tiene una función cognitiva que nos permite conocer diferentes aspectos sobre un tema determinado, sino que también adquiere una relevancia instrumental para poder acceder al goce de otras prerrogativas.

¹³ El sitio puede consultarse en el siguiente enlace: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=6775

¹⁴ El sitio puede consultarse en el siguiente enlace: <https://micrositios.inai.org.mx/conferenciascovid-19tp/>

Como vimos, las barreras al ejercicio del derecho a saber en la pandemia evidenciaron algunas “fallas de transparencia” que prevalecen en las organizaciones públicas para adoptar a la transparencia como un valor de la gestión pública, situación que coadyuvó a acentuar las desigualdades estructurales, la desinformación masiva y el desconocimiento de información relevante.

En una emergencia, la información tiene un rol dual sumamente importante: no sólo permite que las personas adopten medidas específicas para procurar su beneficio personal, sino que también alienta la vigilancia del poder público y la rendición de cuentas en una situación donde las oportunidades para que unos cuantos se apropien indebidamente de los recursos públicos son elevadas.

Ante ello, los organismos garantes y los sujetos obligados tenemos el mandato constitucional de replantear las estrategias de publicidad informativa a efecto de garantizar efectivamente el DAI, toda vez que los mecanismos procedimentales se vieron rápidamente rebasados durante esta situación de emergencia.

La pandemia de COVID puede ser una gran oportunidad para transitar hacia un nuevo paradigma de apertura informativa, que deje de lado la vía procedimental. La transparencia proactiva no es una solución infalible, pero claro que emerge como una alternativa clave para garantizar el flujo continuo de información durante una crisis, pues depende en mayor medida del esfuerzo colaborativo entre las instituciones públicas. Apostemos por esta opción hacia el futuro del DAI.

Bibliografía

Aguilar Rivera, José Antonio (2008), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia 10, INAI, México, 29-33. Disponible en: http://www.resi.org.mx/icainew_f/images/Biblioteca/Cuaderno%20transparencia/cuadernillo10.pdf Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

Arellano, David (2007), *Las fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas*, Convergencia Revista de Ciencias Sociales, Vol.14, Núm. 45, Septiembre – Diciembre.

Artículo 19 (2020), *Mentiras virales, la desinformación y el Coronavirus*, Artículo 19, México, Disponible en: https://articulo19.org/wp-content/uploads/2020/03/A19_COVID19_2020-V2.pdf Fecha de consulta: 12 de octubre de 2020.

Banco Interamericano de Desarrollo (2020), *Documento de marco sectorial de transparencia e integridad*, BID, Washington, Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1023060505-95> Fecha de consulta: 12 de octubre de 2020.

Centre For Law and Democracy (2020). *COVID-9-Tracker*, Centre For Law and Democracy, Disponible en: <https://www.rti-rating.org/covid-19-tracker/> Fecha de consulta: 12 de octubre de 2020.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020), *Dimensionar los efectos del COVID-19 para repensar la activación*, Chile, CEPAL, Informe especial No. 2, Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

Darbishire, Helen (2010), *Proactive Transparency: The future of the right to information?* Washington, World Bank, p. 3. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/100521468339595607/pdf/565980WP0Box351roactiveTransparency.pdf> Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

De Michele, Roberto y Cruz Vieyra, Juan (2020), *COVID-19: Transparencia para asegurar políticas efectivas en momentos de crisis*, Washington, BID, Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/covid-19-transparencia-como-un-medio-para-asegurar-la-efectividad-de-las-politicas-en-momentos-de-crisis/> Fecha de consulta: 09 de octubre de 2020.

García, Ana (2019), “Transparencia Proactiva”, en Cejudo, Guillermo (coord.), *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información*, México, INAI, pp. 358-363.

Ghebreyesus, Tredos y Ng, Alex (2020), *Desinformación frente a medicina: hagamos frente a la 'infodemia'*, El PAÍS, 18 de febrero de 2020, Disponible en: https://elpais.com/sociedad/2020/02/18/actualidad/1582053544_191857.html Fecha de consulta: 08 de octubre de 2020.

IASC (2011) *Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*, Brookins & Bern University, p. 2, Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_045.pdf. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

López-Ayllón, Sergio (2017), “La transparencia gubernamental”, en Ibarra, Francisco; Pedro Salazar y Gerardo, Esquivel (coord.) *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, Tomo 2, p. 283, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/19.pdf>

Merino, Mauricio (2006), “Muchas políticas y un solo derecho”, en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, IIJ, 2006, pp. 127-156.

Merino, Mauricio (2008), “La transparencia como política pública”, en Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 257

Organización Mundial de la Salud (2020), *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*, Suiza, OMS, Disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020> Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2001) *Understanding the Digital Divide*, Paris, Publicaciones OCDE, Disponible en <https://www.oecd.org/sti/1888451.pdf> Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

- O'Malley, P; Rainford, J; y Thompson, U. (2009), *Transparencia en las emergencias de salud pública: de la retórica a la realidad*, Boletín de la OMS, Vol. 87, agosto, pp. 614-618, Disponible en: <https://www.scielosp.org/pdf/bwho/2009.v87n8/614-618/en> Fecha de consulta: 09 de octubre de 2020.
- Ruijter, E. (2017), *Proactive Transparency in the United States and the Netherlands: The Role of Government Communication Officials*, American Review of Public Administration, Vol. 7 (43), pp. 354-375, Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0275074016628176>. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.
- Schultz, Jessica. y Søreide, Tina (2006), *Corruption in emergency procurement*, Norway, U4 Anti-Corruption Resource Center, Disponible en: <https://www.u4.no/publications/corruption-in-emergency-procurement.pdf> Fecha de Consulta: 09 de octubre de 2020.
- Sistema Nacional de Transparencia (2018), *Acuerdo por el cual se aprueba la modificación de los numerales octavo, décimo primero, décimo quinto y décimo sexto 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*, México, SNT, Disponible en: <http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT01-23/01/2018-06.pdf> Fecha de consulta: 09 de octubre de 2020.
- Transparencia Mexicana (2019), *Mexicanos perciben menos corrupción; uno de cada tres tuvo que pagar sobornos: Transparencia Internacional*, Disponible en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2019/> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.
- Transparencia Mexicana (2020), *(In)cumplimiento de las obligaciones de transparencia en contrataciones por COVID-19*, Disponible en: <https://www.tm.org.mx/susanavigilanciapublicacioncontrataciones/> Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

Transparencia Internacional (2020), *Contrataciones Públicas en Estados de Emergencia: Elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias*, Transparencia Internacional, México, Disponible en: https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/recomendaciones_ESPT.pdf Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

UNESCO, (2020), *Periodismo, libertad de prensa y COVID-19*, UNESCO: París, Disponible en: https://en.unesco.org/sites/default/files/unesco_covid_brief_es.pdf Fecha de consulta: 13 de octubre de 2020.

Mabillard, Vincent y Zumofen, Raphael (2016), *The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks*, Public Policy and Administration, Vol. 32, No. 2, p. 2.