



MEMORIA DEL COLOQUIO

TRANSPARENCIA A LA SOMBRA DE LA PANDEMIA

Jacqueline Peschard

Coordinadora



SEMINARIO UNIVERSITARIO
DE TRANSPARENCIA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

SDI SECRETARÍA DE
DESARROLLO
INSTITUCIONAL

Memoria del Coloquio:
Transparencia a la sombra de la pandemia



Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
Secretario de Desarrollo Institucional

SEMINARIO UNIVERSITARIO DE TRANSPARENCIA

Dra. Jacqueline Peschard
Coordinadora

Mtro. Octavio Olea
Secretario Técnico

Dra. Grisel Salazar
Asesora Académica

Memoria del Coloquio: Transparencia a la sombra de la pandemia

Jacqueline Peschard
Coordinadora



Universidad Nacional Autónoma de México
México, 2021

*Memoria del coloquio:
Transparencia a la sombra de la pandemia*

Primera edición: 15 de agosto de 2021

D.R. © 2021, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía de Coyoacán, C.P. 04510
Secretaría de Desarrollo Institucional
Ciudad Universitaria, 8o. Piso de la Torre de Rectoría
Alcaldía de Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México

DOI: 10.22201/sdi.002b.2021

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Arreglo de portada: Guadalupe Noemi Jacobo Velásquez
Formación: Rosa Alicia Castillo Jaén
Revisión: Arturo Sánchez y Gándara

Impreso y hecho en México / Made and printed in Mexico

Contenido

Transparencia a la sombra de la pandemia <i>Ricardo Becerra y Jacqueline Peschard</i>	9
La visión desde las instituciones	
Efectos de la transparencia en perspectiva comparada: El caso de mexicano durante la pandemia de COVID-19 <i>Blanca Lilia Ibarra Cadena</i>	19
El acceso a la información en perspectiva comparada: Una Promesa para el Desarrollo Sostenible y el cumplimiento del ODS 16 <i>Gabriela Velázquez Álvarez</i>	29
La visión desde la sociedad civil	
Democracia, transparencia y gestión de la pandemia: Una perspectiva comparada <i>Ricardo Becerra y Mónica Rebolledo</i>	47
Signos vitales y los síntomas de México <i>Enrique Cárdenas Sánchez</i>	54
Transparencia y desafíos del trabajo comunitario en un contexto de pandemia <i>Maylí Sepúlveda</i>	65

A manera de epílogo

En tiempo real: la presencia oportuna de la sociedad civil
en el primer año de la pandemia por COVID-19

Eduardo Bohórquez

75

Índice de autores

80

Transparencia a la sombra de la pandemia

Ricardo Becerra
Jacqueline Peschard

“La gente debe tener acceso a información precisa sobre el coronavirus para protegerse a sí misma y a los demás.”

Tedros A. Ghebreyesus
director general de la OMS

Introducción

La pandemia de Covid-19 nos ha enfrentado a una realidad plagada de incertidumbre. Sobre la marcha, a medida que el virus se extendía amenazante por todo el mundo, tuvimos que ir aprendiendo cómo se comportaba este microorganismo que resultó ser terriblemente contagioso. El reto era cómo extender nuestro conocimiento para adoptar medidas de protección contra el virus, aprovechar los avances tecnológicos para sortear el confinamiento e idear soluciones a los graves problemas económicos y sociales, derivados de la crisis sanitaria.

Para los gobiernos, el contexto de incertidumbre los obligó a determinar qué tanto ejercer la autoridad del Estado para enclaustrar a la población como medida para protegerla frente a la pandemia, limitando con ello el ejercicio de sus libertades y derechos; qué políticas y programas impulsar para compensar la pérdida de ingresos, de empleos, la caída de la actividad económica y del acceso a bienes y servicios, en un escenario catastrófico que sabemos bien agudiza las estructurales desigualdades sociales.

En este mar de incertidumbre, la información pública de calidad, es decir, aquella que está fundamentada en datos objetivos, que está constantemente actualizada y es accesible ha cobrado particular relevancia como insumo para reducir la falta de

certeza en todos los ámbitos de la vida social. Como bien ha señalado el director general de la OMS, “la desinformación puede ser más contagiosa que el propio coronavirus”. Pero, existe una gran paradoja, pues, por un lado, vivimos en la era de la información en la que cada vez más accedemos a mayores caudales de datos que fluyen a velocidades antes inimaginables y, al mismo tiempo, estamos expuestos a noticias falsas, o sesgadas, a cifras sin fundamento, que se diseminan profusamente, a través de las redes sociales, generando confusión, mensajes contradictorios y, como consecuencia, más dudas y temores ante lo desconocido.

Se trata de la llamada infodemia, de la que nos ha alertado insistentemente la OMS, y que ha implicado pasar de la intoxicación informativa individual a la epidemia de carácter colectivo. La infodemia habla de información falsa, errónea, o excesiva, que se propaga rápidamente entre personas y que, a fuerza de replicarse y difundirse, ha dado pie a diversas teorías conspirativas sobre el origen de la Covid-19, sobre distintas fórmulas o medicamentos “mágicos” para curar la enfermedad, o incluso sobre la eficacia de las vacunas. La infodemia se ha hecho global y es una aliada discreta de la incertidumbre, por ello, se alimentan mutuamente.

La sobreabundancia de información no es sinónimo de mejor información, sino que puede ser un mecanismo para manipular contenidos y ocultarlos bajo un alud de datos, lo que a la larga puede generar el efecto contrario: la desinformación. De ahí, la urgencia de hacer de la transparencia algo más que un discurso políticamente correcto.

La transparencia ha ganado centralidad en todo el mundo, por ello, se le ha definido como el “lema del siglo XXI” (Moore, 2018), pero de ahí a convertirla en una práctica social efectiva y en un compromiso esencial de las autoridades públicas, hay un gran trecho.

La propia OMS ha estado trabajando para proporcionar información verídica para un público cada vez más amplio, a fin de ampliar el conocimiento sobre el nuevo virus, rastrear su propagación y diseñar medidas para frenar su expansión. La experiencia ha mostrado que es conveniente que cada país difunda la información sobre la evolución de la pandemia en un solo sitio de internet, con bases de datos abiertos, pero con la mayor desagregación posible sobre los contagios, las hospitalizaciones, los decesos, así como sobre la producción de vacunas y los contratos para adquirirlas y distribuirlas, entre otros.

Aunque la sola apertura y difusión de la información que generan y resguardan los entes públicos, encargados de la atención de la enfermedad, no se traduce inmediatamente en un eficaz control de la pandemia y, menos aún, en una buena gestión sanitaria, sabemos que, en contextos inciertos, la transparencia es un antídoto eficaz para la incertidumbre. La transparencia contribuye a que las personas se equipen mejor para defenderse del riesgo de contagiarse y para que se animen a colaborar de cerca con sus autoridades, aceptando y acatando sus directrices para sortear mejor la pandemia.

En nuestro país, a pesar de que contamos con una legislación en transparencia que ha sido reconocida internacionalmente como una de las más robustas, la pandemia ha puesto a prueba no solo la vigencia de la ley, sino la capacidad del gobierno para comunicar a la población las estrategias y programas que ha desarrollado el sector salud para combatir frontalmente la enfermedad.

Con objeto de discutir el impacto de la transparencia en el tratamiento de la pandemia de Covid-19, el Seminario Universitario de Transparencia organizó en noviembre de 2020 un Coloquio titulado “Transparencia a la sombra de la pandemia” para discutir el papel de la información pública en la gestión de la enfermedad. El objetivo era convocar a expertos de instituciones públicas, de organizaciones de la sociedad civil y de activistas y académicos para analizar y discutir los alcances de la apertura informativa en la edificación de un conocimiento público capaz de incentivar la cooperación de los ciudadanos con sus autoridades y potenciar la capacidad de respuesta ante la amenaza del virus. Se trataba de evaluar el estado de los instrumentos de transparencia durante la pandemia y cómo ésta coadyuva —o no— a un adecuado manejo de la crisis sanitaria. El contexto político y social que impone la pandemia exige limitaciones, sacrificios, restricciones, la suspensión de actividades —en ocasiones— de los derechos humanos mismos, y esto plantea muy serios dilemas de orden jurídico, político y ético, además de estrictamente sanitarios. El propósito del seminario era doble: hacer un balance de la vigencia de un derecho y de cómo su ejercicio es una herramienta para proteger la salud de las personas.

El Coloquio se dividió en dos grandes mesas de trabajo: una primera que se propuso abordar el papel de la transparencia frente a la pandemia en una perspectiva comparada y una segunda que se centró en rescatar el papel de la sociedad civil organizada en la promoción y utilización de la información pública para una mejor comprensión de la enfermedad y de sus efectos en distintos campos de nuestra vida social.

Para abrir el debate, el doctor Cristian Morales, representante de la OPS/OMS en México, apuntó que, de acuerdo con los datos a noviembre de 2020, el 47 por ciento de los casos confirmados de contagio por Covid-19 a nivel mundial fueron aportados por las Américas, mientras que, en la misma fecha, el 54% de las muertes globales ocurrieron también en las Américas.

En el caso de México, para esas fechas se había llegado a los 95 mil fallecimientos, con una perspectiva de alcanzar los 100 000 decesos a finales del mismo mes de noviembre. Se trataba de la situación más grave que ha enfrentado el sistema de salud mexicano en su historia y cuya duración y combinación con otras problemáticas desafiaba sobremanera la respuesta nacional a la pandemia.

Las inequidades subyacentes se están profundizando. Los principales indicadores muestran una reducción regional del PIB, cercana al 5.3% y la mexicana, del 6.1% o más, lo que llevaría a colocar al 48% de su población por debajo de la línea de pobreza

y al 16% en pobreza extrema. Y no solo eso: la pandemia ha propiciado el deterioro de las condiciones sociales y medioambientales, ha aumentado las distintas inequidades y ha incrementado la violencia social e intrafamiliar.

El enorme esfuerzo que ha supuesto la reconversión hospitalaria para enfrentar el desafío pandémico, ha distorsionado la atención médica —de por sí sujeta a enormes presiones— y ha provocado una desatención de las enfermedades crónicas más generalizadas y frecuentes (hipertensión, cardiovasculares, diabetes, degenerativas, etc.).

Pero, a los problemas sanitarios, se han agregado otros, propios de la época: los de la sobreinformación, incorrecta y errónea, que promueve “otros intereses”, socava las respuestas de los sectores de salud y polariza políticamente. Se trata del fenómeno de la “Infodemia” para el cual, las autoridades deben desplegar estrategias concretas, que en el caso de México han ido desde las infografías hasta la disposición pública de grandes bases de datos abiertos; de esfuerzos de paquetes de orientación, semáforos, tableros de control, hasta de conferencias de prensa diarias para informar sobre la dinámica de la epidemia.

La OPS/OMS sostiene que, si las personas entienden el riesgo, se empoderan a sí mismas y eso se traduce directamente en control de la epidemia. Todas las experiencias nacionales del año 2020 han mostrado que la información que los estados transmiten a su población, es un factor crítico que determina la colaboración y el comportamiento social. La información gubernamental ha de ser, por eso, clara, consistente, permanente y transparente.

El doctor Morales concluyó que uno de los retos y oportunidades mayores es que en esta coyuntura de distanciamiento social, se pueden acreditar e impulsar los servicios digitales para la atención primaria de la salud. Reorganizar los sistemas para dar prioridad a su carácter preventivo, imbricado en la comunidad. Avanzar a una conectividad inclusiva en la cual, la salud digital se expanda porque se hace accesible la tecnología y se generaliza la alfabetización digital. La pandemia subrayó esta necesidad dada la situación de movilidad limitada, de transporte restringido, de fronteras cerradas, de servicios médicos suspendidos y/o pospuestos: poder tener acceso médico a distancia, es una necesidad y una posibilidad al alcance de nuestras sociedades, si hay decisión, voluntad y esfuerzo.

La primera mesa de trabajo se concentró en ofrecer un panorama del derecho de acceso a la información en América Latina antes y durante la pandemia. Gabriela Velázquez, Coordinadora de Programa del Sector de Comunicación e Información de UNESCO México, expuso la centralidad que ha adquirido en América Latina el tema de acceso a la información antes de la llegada de Covid-19, para explicar cómo estábamos y cuáles son los avances y problemas principales para el efectivo ejercicio universal del derecho de acceso a la información.

Explicó el papel que tiene este derecho y sus instrumentos en los Objetivos del Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y resumió los resultados de los esfuerzos

de UNESCO por revisar el estado que guardan más de 150 países en torno al marco institucional y legal del acceso a la información, a través de los Exámenes Periódicos Universales y los Informes Nacionales Voluntarios que forman parte de la Agenda 2030 y que permiten compartir buenas prácticas, retos y lecciones.

Por su parte, la Comisionada Presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Blanca Lilia Ibarra, describió el conjunto de acciones y decisiones que ese organismo ha desarrollado desde el momento en que las autoridades declararon la emergencia sanitaria en México. Señaló que se instaló una mesa de trabajo con las autoridades sanitarias para construir un paquete de información relevante sobre la pandemia y las recomendaciones del gobierno de la República para la población en general. Explicó las razones por las cuales el INAI decidió declarar la suspensión temporal de plazos y los mecanismos de acceso a la información pública durante la Jornada Nacional de Sana Distancia, del 23 de marzo al 30 de mayo de 2020, señalando que en 40 países se adoptó esta misma resolución. Sin embargo, mediante un trabajo de asociación con organismos de la sociedad civil y con instituciones académicas y de investigación, el INAI desarrolló una serie de iniciativas de “transparencia proactiva” para ofrecer información estratégica y útil a la población y ayudar a enfrentar los riesgos y los problemas asociados con la enfermedad.

La Comisionada Ibarra enfatizó la importancia que en este momento tiene la vinculación del INAI con la academia y los actores sociales para la defensa del entramado institucional y normativo del acceso a la información, cuya vitalidad se muestra en las estadísticas producidas durante la pandemia. En 2020, hasta la primera quincena de septiembre, los sujetos obligados habían recibido más de 173 000 solicitudes de información y se habían interpuesto 10 748 recursos de revisión, números que por sí mismos, dan cuenta de la demanda de información pública sobre los sujetos que realizan actividades esenciales respecto de la pandemia.

En su intervención, Haydeé Pérez Garrido, directora de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, aludió a las resoluciones de organismo internacionales que exhortaron a los gobiernos para que hicieran su mayor esfuerzo y no suspendieran plazos ni instrumentos para el acceso a la información durante la pandemia. Como se trata de un derecho fundamental, no puede ser cancelado temporalmente, “no puede ser tratado como un derecho de segunda” y su vigencia es tanto o más importante, precisamente en un contexto de grave riesgo para la salud. La ponente citó la resolución 9020 de la CIDH, titulada “Pandemia y derechos humanos en las Américas”, en la cual se argumenta la necesidad mayor de proveer a la población de información veraz, accesible, oportuna y completa en los momentos de emergencia.

Además de esta resolución aparecieron otras tesis en contra de la suspensión generalizada de respuestas de transparencia como la emitida por la Oficina de la

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, para las cuales “los estados deben hacer su mayor esfuerzo para garantizar el derecho de acceso a la información sin realizar suspensiones generalizadas”.

Por otro lado, en el marco de la Alianza Regional para la Libertad de Expresión, Fundar realizó un estudio comparado para América Latina acerca de cómo los gobiernos han reaccionado dentro de la pandemia y han permitido o no el acceso a la información de sus sociedades. Los marcos legales siguen siendo extremadamente desiguales y eso plantea un problema al trabajo de comparación. Solo cuatro países (de 18) cuentan con instituciones y leyes suficientes, requeridos por los estándares internacionales, por lo que podemos decir que América Latina no estaba preparada estructuralmente para manejar una emergencia, ya no digamos en condiciones normales.

Una tercera parte de los países de la región latinoamericana optaron por la suspensión generalizada de plazos, aunque por distintas vías: a través de decretos formales que suspendieron cualquier acto; a través de ampliar considerablemente los tiempos de entrega de la información y, por la vía de los hechos, simplemente dejando de hacerlo.

Una práctica que ha mostrado enorme utilidad y pertinencia es la de la transparencia proactiva, la generación de una plataforma, paquetes y vehículos sintéticos que ofrecen información de primera importancia a la población ante los riesgos a los que se encuentra expuesta. Esta fue, además, la forma en que las autoridades pudieron brindar información de calidad, actualidad y bajo la modalidad —muy útil— de datos abiertos.

En su turno, Ricardo Becerra y Mónica Rebolledo, ofrecieron un cuadro comparativo de las políticas públicas, con las que catorce democracias del mundo han enfrentado la pandemia (antes de la vacuna y después de la vacunación) en las que el papel de la información y la comunicación públicas juegan un papel central.

Los grandes campos en los cuales se expone el ejercicio comparativo son: políticas de confinamiento; políticas de reconversión hospitalaria y uso universal y obligatorio del cubrebocas. En estas tres dimensiones se ha jugado el éxito de la gestión de la pandemia en países democráticos, y en ellas la capacidad de persuasión estatal resulta absolutamente clave. Buena información, consistente, sintonizada con el avance del conocimiento científico y comunicada con claridad han sido el eje para lograr la disciplina social requerida para el combate al patógeno SARS-CoV-2.

Los países incluidos en su análisis fueron: Alemania, Brasil, Canadá, China, Colombia, Corea del Sur, España, Estados Unidos, India, Japón, Perú, Reino Unido, Suecia, y Vietnam. Los autores destacaron en su intervención que no han sido los factores estructurales (fortaleza del sistema de salud; de la red científica; poder económico, adquisitivo, una cierta equidad social, etc.) los elementos decisivos para el control de la pandemia, sino el liderazgo político, la determinación y la rapidez con

la que pudieron actuar los Estados frente a la amenaza, además de su permanente comunicación con la ciencia y persuasión con sus sociedades.

La segunda mesa recogió la participación de Enrique Cárdenas, quien preside la organización civil, *Signos Vitales*. Cárdenas alertó sobre un fenómeno inquietante que se presenta en el gobierno mexicano actual: la pérdida o la disminución de información pública producida por dicho gobierno. Esta situación se reconoce ya en varios sectores e indicadores clave que implican un riesgo sistémico y en datos estratégicos que los estudiosos consideran relevantes para el entendimiento de la situación nacional.

Afortunadamente seguimos contando con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que sigue produciendo el grueso de su información regular, aunque debido a recortes presupuestales, no pudo desarrollar el censo agropecuario el año pasado y la agricultura y la ganadería se han quedado sin información decisiva para su presente y futuro. El sector educativo vive la misma condición, tras la desaparición del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), con lo que México se ha quedado huérfano de la posibilidad de evaluar la evolución del aprendizaje de sus niños.

La desaparición o la pérdida de información es un fenómeno, pero existe otra tendencia a disminuir la cantidad de indicadores o de datos que proveen las instituciones asociadas a sectores como economía o seguridad pública, cuya actualización de cifras ha dejado de ser regular y eficiente; lo mismo ocurre en el sector salud donde la información ha dejado de aparecer o ya no existe, por la brusca desaparición institucional que sufrió ese sector. Y lo mismo puede decirse del sector de energía, pues México ya no puede hacer el balance energético por falta de información.

Finalmente, lo que resulta en extremo preocupante, afirma Cárdenas, es que el 86 por ciento de información en materia de medio ambiente se ha perdido en tan solo dos años. De 2018 a esta fecha ya no contamos con la información sobre la recolección de residuos, calidad del aire o la captación de agua para su utilización. Pero es muy importante notar que hablamos de información que el Estado tiene responsabilidad legal de producir y proveer. Esta situación —que no se había presentado nunca antes en el país— representa uno de los retrocesos ya no solo en materia de transparencia, sino en materia institucional y en la elemental capacidad estatal de entender y cuantificar los fenómenos que está obligado a gobernar.

Maylí Sepúlveda, presidenta de la mesa directiva de *Controla tu Gobierno*, presentó un estudio de caso en el municipio de Chalco, estado de México, escenario en el cual la pandemia exacerbó los problemas preexistentes, especialmente la violencia intrafamiliar —que es de suyo grave en esas comunidades— y la aguda escasez de servicios, sobre todo el del acceso al agua. Pero, la situación de encierro y confinamiento agudizó otros problemas, como la falta de ingresos de las familias, pues los integrantes que traen el dinero diario, no pudieron hacerlo durante las primeras

semanas de la Jornada Nacional de Sana Distancia. La escasa conexión a internet se reveló como una fuente de conflicto en el hogar, pues fue lo único que mantuvo viva la esperanza de acceder a la escuela y había que decidir a quién le correspondía. El acceso al servicio médico y a los medicamentos se volvió aún más precario, junto a la suspensión o posposición de tratamientos de otras enfermedades padecidas antes de la llegada del nuevo coronavirus que, además, agudizó la discriminación de la atención a los más pobres en los circuitos privados y públicos de salud.

Por su parte, la suspensión de los plazos para entregar información afectó a esas comunidades de muchas formas. Por ejemplo, propició que ciertos servicios o programas dispuestos durante la emergencia, no llegaran a los círculos o zonas de mayor necesidad, por desinformación o clientelismo. No fue posible que la participación ciudadana corrigiera ese tipo de distorsiones, no solo porque el acceso a las plataformas digitales es difícil en estos contextos, sino porque la información ni siquiera está organizada o disponible. El acceso a la información, aquí, exige un trabajo presencial de parte de las instituciones y de la sociedad civil.

Según el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFOCDMX), de los 120 programas sociales dispuestos durante la pandemia, sólo diecisiete han hecho pública la información de sus padrones de beneficiarios, y del conjunto de solicitudes que se han hecho, solo 52% han sido respondidas. En el restante 48%, en las no respondidas, se encuentran las solicitudes acerca de los 400 millones de pesos que fueron destinados a diversos programas para paliar las consecuencias de la pandemia.

Sepúlveda subraya que este ha sido el contexto en el cual las comunidades urbanas más pobres, han vivido realmente la pandemia durante los primeros ocho meses. El monitoreo social, insistió, debe dar cuenta no solo de los grandes datos agregados, sino de los casos concretos y de las vivencias que grandes núcleos urbanos empobrecidos han padecido en esta circunstancia.

Eduardo Bohórquez, director de Transparencia Mexicana, por su parte, hizo notar que la capacidad instalada preexistente —construida por la sociedad civil en México— era muy importante y sentó la bases para desarrollos institucionales, regionales y globales durante la pandemia. Un ejemplo: el informe sobre los riesgos de contrataciones gubernamentales en periodos de emergencia se convirtió, a su vez, en la base de un informe regional de catorce países de América Latina y luego de un informe global, sobre el mismo tema.

Gracias a esta capacidad instalada, organismos autónomos nacionales como la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), pusieron en marcha una investigación a propósito de compras monopólicas en los mercados de insumos médicos durante la pandemia en nuestro país, sentando un precedente para todo el subcontinente.

En el otro lado de la moneda, Bohórquez subrayó que junto a muchos municipios o gobiernos locales que se replegaron en el incumplimiento de sus obligaciones de transparencia y acceso a la información, hubo muchos otros que, por el contrario, hicieron esfuerzos extraordinarios por cumplir aún en la situación inédita planteada por la pandemia. Y esto fue posible gracias a un aprendizaje de muchos años, que ha permitido un manejo de la información disponible, fácil, en formatos asequibles, bien organizada, concentrada y bien localizada de los documentos gubernamentales.

Así pues, lo que ha revelado la pandemia, amplificándolos, son dos fenómenos de los que ya teníamos noticia. Por un lado, las muchas debilidades del Estado mexicano y por otro las desigualdades que cruzan al país. Ambos estaban ahí, pero la pandemia los ha vuelto aún más gráficos y han mostrado claramente nuestra condición de “orfandad institucional”, señalada en otros foros por la doctora Jacqueline Peschard: para un buen número de problemas colectivos, nuestras instituciones no tienen respuesta.

Bohórquez subrayó el problema de la brecha digital anotado por Maylí Sepúlveda, pero acotó: “esa brecha no se va a abatir regresando a los mecanismos e instrumentos previos a la era digital, sino por el contrario, se abatirán extendiendo los instrumentos de la digitalización”.

El balance es múltiple. Solo dos congresos locales activaron sus capacidades de fiscalización, mientras que el poder judicial tomó como pretexto la pandemia para suspender el acceso a la información a los expedientes de los procesos penales de un modo injustificado. De manera que el campo de acción y las arenas en las que la sociedad civil está convocada para actuar e incidir, siguen abiertas. Pero no para jugar el papel de médicos legistas, “no para hacer autopsias” en palabras de Bohórquez, por las malas decisiones o las malas ejecuciones del gobierno, sino para corregir “en tiempo real” las políticas públicas que ahora mismo están en marcha, y de modo acuciante, las políticas de la vacunación. El campo de acción es inmenso.

Bibliografía

Moore, Sarah (2018), “Towards a Sociology of Institutional Transparency: Openness, Deception and the Problem of Public Trust”, en *Sociology*, 52(2), 416-430. London: SAGE.

La visión desde las instituciones

Efectos de la transparencia en perspectiva comparada: El caso mexicano durante la pandemia de Covid-19.

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Introducción

Durante la coyuntura provocada por la crisis sanitaria de Covid-19, la transparencia se convirtió en un tema de gran relevancia puesto que los gobiernos en todo el mundo estuvieron llamados a establecer prioridades y reasignar recursos que les ayudaran a contener los impactos sanitarios, económicos y sociales que acompañaron la propagación de esta enfermedad. Por otra parte, en una emergencia como la que enfrentamos, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas constituyen condiciones necesarias —pero no suficientes— para responder a la crisis con integridad, procurar el bienestar de las personas y evitar que la premura en los procesos de toma de decisiones deriven en la reducción de los mecanismos de control, aumenten la discrecionalidad y generen incentivos para que diversos actores actúen por encima de la ley (De Michele y Cruz, 2020).

No obstante, aun cuando la información es indispensable para gestionar con mejores herramientas una situación de tal magnitud, las acciones desplegadas en diferentes países tuvieron como efecto colateral ciertas limitantes al goce de prerrogativas fundamentales, entre las que se encontraron la libertad de tránsito, la libertad de expresión, la privacidad y el derecho de acceso a la información, tal como ocurrió en el caso de nuestro país. Por tal motivo, la ocasión resulta pertinente para cuestionarnos ¿cuáles fueron los efectos que ocasionó la gestión de la pandemia de Covid-19 al ejercicio del derecho a saber en el caso de México? Como se verá a continuación, la trascendencia de la transparencia y el acceso a la información durante una situación de crisis pone de relieve la obligación que tienen los organismos garantes, como el INAI, de asumir con responsabilidad la tarea de asegurar la disponibilidad de infor-

mación útil, confiable y oportuna ante las restricciones que limitan a la población del pleno disfrute de este derecho.

Por lo anterior, este texto está compuesto por tres secciones. En la primera sección, se contextualizará el avance de la agenda del derecho en el contexto global, regional y nacional. En segundo lugar, se describirá brevemente el marco normativo nacional en la materia, así como ciertas limitantes que surgieron al ejercicio del DAI (derecho a la información) en esta coyuntura. En tercer lugar, se enlistarán algunas de las prácticas que ha llevado a cabo el INAI para coadyuvar en la publicidad de información relevante durante la crisis de Covid-19. Finalmente, el escrito concluye que el intercambio de prácticas exitosas y la colaboración intersectorial apuntalarán la formulación de estrategias que afronten los obstáculos que dificultan la publicidad de la información en una situación de esta naturaleza.

El avance de la agenda de la transparencia

A nivel global, el tema de la transparencia ocupa un lugar preponderante en la agenda pública de cualquier régimen que se precie de ser verdaderamente abierto, plural y democrático. Como señala Uvalle (2011), existe un consenso en torno a que la transparencia en las sociedades contemporáneas no solo permite evaluar la actividad gubernamental, sino que ofrezca, además, la posibilidad de establecer un canal de comunicación entre ciudadanos y gobernantes, que aliente una rendición de cuentas y gobernanza efectivas, así como el combate a la corrupción, el secretismo y la opacidad, a partir de instaurar instancias control y vigilancia en el ejercicio del poder (Uvalle, 2011).

Aunado a ello, la relevancia de la agenda de la transparencia para el ámbito público y las sociedades democráticas es una tendencia que se refleja, a su vez, en dos aspectos muy concretos. Por una parte, el derecho a la información es parte de las metas que conforman la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, toda vez que el objetivo 16.10 lo reconoce expresamente como una herramienta relevante y catalizadora para promover el Estado de Derecho y asegurar el goce de otros derechos y metas de este pacto global, a fin de no dejar a nadie atrás (UNESCO, 2019). Por otra, en prácticamente todo el mundo —y durante las últimas décadas— proliferaron diversos tejidos normativos en favor del derecho de acceso a la información como resultado de los procesos de democratización y la consolidación de nuevas tecnologías.

En esa línea, la UNESCO, en su informe “Acceso a la información: nueva promesa para el desarrollo sostenible”, destacó que, si bien durante 2009, alrededor de 40 países ya contaban con legislaciones que aseguraban el derecho de acceso a la información, tal cantidad se ha triplicado en tan solo una década, puesto que, en la actualidad,

más de 120 países ya han promulgado un tejido legal que reconoce y asegura esta prerrogativa a la ciudadanía.

En lo que refiere a la región de Latinoamérica y el Caribe, hasta 2020, 25 de los 33 países que la conforman (es decir el 75.7%) han instrumentado una legislación en la materia.¹ Esto no es sino un síntoma del gran esfuerzo de los gobiernos de nuestra región por insertarse en la agenda de global de desarrollo, seguir las recomendaciones de los organismos regionales de defensa y protección de derechos humanos y reconocer al acceso a la información como un derecho estratégico en el apuntalamiento de los valores democráticos de apertura, publicidad, inclusión, participación ciudadana y rendición de cuentas (CEPAL, 2020).

En el caso de nuestro país, la adopción decidida de una serie de reformas constitucionales para robustecer la implementación de las políticas de transparencia y acceso a la información —donde el impulso, la movilización, la exigencia y la incidencia de la sociedad civil fue y ha sido un factor clave para su materialización—, le han valido a México la distinción de ser un referente obligado en la materia, a nivel global y regional.

Para muestra, la Clasificación del Derecho a la Información, elaborada por el Centro para el Derecho y la Democracia, en colaboración con *Access Info*, ubica a la Ley General de Transparencia en el segundo lugar mundial (solo por detrás de Afganistán) y en el primer lugar de Latinoamérica (por delante de Argentina, Brasil, Chile y Colombia), puesto que nuestras leyes contienen principios y procedimientos de avanzada, que se han ido adecuando y perfeccionando.²

En esa tesitura, parafraseando a Peschard (2016), el caso mexicano puede ser considerado como un ejemplo en donde la reglamentación de la transparencia y el acceso a la información pueden trastocar diferentes ámbitos de las administraciones públicas, en un lapso muy corto, aunque el Estado de derecho aún se encuentre rezagado.

El marco normativo nacional en materia de acceso a la información y las barreras a su ejercicio durante la pandemia de Covid-19

Hoy día, la legislación mexicana en materia de acceso a la información incorpora disposiciones de vanguardia. Siguiendo a Merino (2018) algunas mejoras importantes incluyeron la ampliación del número de sujetos obligados (863 en el orden federal, con corte a enero de 2021); la definición de nuevas obligaciones sustantivas;

¹ Países de la región que aún no cuentan con una normativa sobre DAI: Antigua y Barbuda; Barbados; Costa Rica, Cuba, Dominica, Granada, Haití, Santa Lucía, Surinam y Venezuela.

² Consúltese en <https://www.rti-rating.org>

procedimientos expeditos para solicitar información, formular apelaciones y establecer sanciones; la coordinación entre las instituciones que participan en los temas relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas en el territorio nacional; y, desde luego, la autonomía del Órgano Garante Nacional: el INAI (Merino, 2018).

En ese sentido, conviene destacar que las adecuaciones normativas e institucionales para garantizar y estimular el derecho a saber han tenido un impacto positivo pues, por ejemplo, durante el periodo comprendido del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2020 se han registrado poco más de dos millones setecientas mil solicitudes de información pública a los sujetos obligados del orden federal (2 745 693) y alrededor de 134 000 recursos de revisión (134 912).

De esta manera, a casi siete años de la reforma constitucional que renovó el marco normativo general en la materia, es indiscutible que el INAI se erige como una arquitectura institucional bastante sólida, que representa en sí mismo una buena práctica para el resto de los países de nuestra región y del resto del mundo, toda vez que con su estructura el Instituto cumple a cabalidad con sus mandatos constitucionales de garantizar los derechos que tutela, integrarse al sistema de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder, y fomentar estrategias de vinculación y colaboración con organismos homólogos, sean estos locales, regionales o internacionales.³

Ahora bien, a pesar de que las adecuaciones normativas e institucionales para instaurar una política pública de transparencia en las organizaciones públicas mexicanas han tenido avances destacables, ello no nos exenta de tener áreas de oportunidad que permitan seguir mejorando la implementación de los marcos jurídicos que regulan la transparencia y el acceso a la información.

Muestra de lo anterior, es la coyuntura de la pandemia de Covid-19, donde fenómenos como la desinformación masiva y los riesgos digitales han puesto de relieve la trascendencia de la información confiable para una mejor gestión de la emergencia sanitaria. Sin embargo, las respuestas de las autoridades para contrarrestar los estragos causados por la crisis sanitaria limitaron el disfrute de ciertas libertades fundamentales, entre las que se encontró el derecho a saber, dificultando la publicidad de información relevante para la toma de decisiones de las personas y las autoridades, y acentuando las debilidades —que ya se presentaban con anterioridad— de los marcos institucionales diseñados para acoger a la transparencia como el valor que dirija la acción gubernamental.

Un ejemplo de esta situación lo encontramos en las restricciones que surgieron al ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información. El rastreador Covid-19 —del Centro para el Derecho y la Democracia y *Access Info*— identificó que, en al menos 40 países, entre ellos Brasil, Colombia, El Salvador, Filipinas, Hungría, Italia, México,

³ Recuperadas de las atribuciones de los Organismos Garantes señalados en el artículo 42 de la LGTAIP.

Reino Unido, Suiza, entre otros, se establecieron medidas que alteraron temporalmente o suspendieron las obligaciones legales para garantizar esta prerrogativa, debido a la crisis sanitaria (Center for Law and Democracy y Access Info, 2020).

De esta manera, diferentes organizaciones internacionales o regionales manifestaron algunas consideraciones al respecto. En primer lugar, en marzo de 2020, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, y el Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, emitieron un comunicado conjunto donde señalaron que las amplias restricciones al derecho a saber no pueden justificarse por motivos de orden público o seguridad nacional e invitaron a los gobiernos a promover y proteger el acceso a la información y el flujo libre de información durante la pandemia (ACNU, 2020).

A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020) detalló que las medidas de contención para enfrentar y prevenir los efectos de la pandemia generaron estados de excepción o de emergencia sanitaria que restringieron en mayor o menor medida el derecho a la información. Pero, por otra parte, también reconoció el “rol crítico” que ocupan la transparencia y el acceso a la información para contener y mitigar los efectos de la pandemia, atender las necesidades básicas de la población y asegurar el respeto de los derechos humanos. Aunado a ello, recomendó a los Organismos Garantes de la región dar prioridad a los requerimientos informativos vinculados con los temas de la pandemia, adoptar prácticas de transparencia proactiva, divulgar información en formatos abiertos, garantizar mediadas de accesibilidad a los grupos de situación de vulnerabilidad, entre otras, para asegurar el ejercicio del derecho a saber (CIDH, 2020).

Asimismo, la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2020) indicó que, con la excepción de Cuba y Nicaragua, todos los países de América Latina y el Caribe declararon estados de emergencia, provocando impactos negativos al ejercicio del derecho a saber en nuestra región, el cual se caracteriza por contar con un entramado institucional y normativo bastante heterogéneo en esta materia. Además, es importante señalar que la suspensión de plazos para las peticiones de información; la generación proactiva de información que esté completa, desagregada, actualizada y sea accesible; la calidad de la información que es difundida; así como el involucramiento de una ciudadanía que reclame información a las autoridades para la exigencia de sus derechos, fueron señalados como los principales desafíos por solventar (Alianza Regional, 2020).

En México, ciertamente, las medidas dispuestas por las autoridades sanitarias complicaron la labor de garantía del derecho de acceso a la información. Sin embargo, en un sentido de responsabilidad, el INAI, instrumentó medidas alternativas

para garantizar este derecho durante la emergencia del Covid-19. Las decisiones sobre este tema han buscado la existencia de mecanismos que atiendan a las restricciones organizacionales, técnicas y de recursos que pueden presentarse en los sujetos obligados.

Al inicio de la Jornada Nacional de Sana Distancia, el 20 de marzo de 2020, el Instituto emitió el acuerdo ACT-EXT-PUB/20/03/2020.02 (DOF, 2020a), por el cual se suspendieron los plazos en los procedimientos de nuestra competencia. Pero esta determinación fue matizada pues, atendiendo a la distinción realizada por la autoridad sanitaria en relación con actividades esenciales y no esenciales, para el 30 de abril del mismo año, a través del acuerdo ACT-PUB-30-04-2020.02 (DOF, 2020b), se determinó levantar la suspensión de plazos para el propio INAI y para los sujetos obligados con actividades esenciales en la esfera del Poder Ejecutivo, al que por su naturaleza le correspondía hacer frente de manera directa a la pandemia; así como levantar la suspensión de plazos para asuntos de datos personales relacionados con la pandemia.

Finalmente, atendiendo a la modificación de las circunstancias, para septiembre, mediante el acuerdo ACT-PUB/08/09/2020.08 (DOF, 2020c), el Pleno del INAI determinó levantar de manera general la suspensión de plazos para todos los sujetos obligados del orden federal, con efectos a partir del 18 de septiembre pasado.

Acciones del INAI para garantizar el DAI durante la pandemia de la Covid-19

A pesar de las restricciones, el Instituto no se ha detenido y ha buscado mantener un enfoque garantista, proactivo, abierto y colaborativo para establecer medidas que permitan develar aquella información que sea útil tanto para las personas como para las autoridades. En ese sentido, a continuación serán enunciados algunos ejemplos concretos de las acciones que se han desplegado desde este organismo garante durante la coyuntura de la Covid-19.

En primer lugar, propusimos una intervención en materia de Transparencia Proactiva, así como la instalación de una Mesa Técnica con el Sector Salud (DOF, 2020) para diseñar e implementar una estrategia de identificación, selección, generación y difusión de información útil y de calidad que permitiera: a) construir conocimiento público útil y abierto; b) optimizar la toma de decisiones de particulares y autoridades; c) alentar la rendición de cuentas; d) fortalecer los mecanismos de difusión de la información; y, e) mejorar el sitio web <https://coronavirus.gob.mx/> a partir de la incorporación de un mapa interactivo con información actualizada sobre las cifras de la evolución de la pandemia, así como de contenidos para personas en situación

de vulnerabilidad, como mujeres, niñas, niños, adultos mayores, personas con discapacidad y las comunidades indígenas (DOF, 2020d).

En segundo lugar, el INAI ha difundido información de interés sobre los derechos que tutela, destacando que, desde el 1 de enero de 2020 con corte al 15 de enero de 2021, se han recibido 9 844 solicitudes de información referentes al Covid.⁴ Cabe señalar que esta información puede ser consultada por todas y todos ustedes, en formato de datos abiertos, en el nuevo portal electrónico del INAI lanzado hace apenas unas cuantas semanas.

En tercer lugar, durante la emergencia sanitaria, el INAI también ha continuado con la atención de las solicitudes de asesoría y orientación a través de los canales remotos que ofrece el Centro de Atención a la Sociedad (CAS). Así, entre el 23 de marzo de 2020 y el 6 de noviembre del mismo año, se habían otorgado 28 603 asesorías personalizadas, de las cuales el 84.3% han sido a través del servicio telefónico de Tel-INAI, 15.4% a través de correo electrónico y 0.2% por mensajería. Asimismo, es importante mencionar que, más del 80% de la demanda de servicios del CAS corresponden a personas que están fuera de la ciudad de México, lo cual no es sino un síntoma que refleja el interés que existe al interior de la República mexicana por ejercer este derecho.

En cuarto lugar, también hemos promovido, a través de la Dirección General de Vinculación con la Sociedad, esquemas de sensibilización para ampliar el conocimiento del ejercicio de los derechos que tutelamos. A manera de ejemplo, durante la pandemia, se han impartido más de 235 talleres y pláticas de sensibilización virtuales para incentivar el ejercicio de los derechos que tutelamos, en los que han participado 3 604 personas de todas las regiones del país y de una gran diversidad de sectores.

En quinto lugar, el INAI ha promovido acciones de transparencia proactiva y protección de datos personales, en colaboración con las instituciones federales y organizaciones internacionales, con el propósito de identificar aquella información que resulte de interés para la ciudadanía, así como algunas de las mejores prácticas que se han implementado en la región de Latinoamérica para asegurar los derechos que tutela el INAI durante la emergencia de Covid-19.

Por ejemplo, en abril de 2020, el Instituto habilitó los microsítios “Datos Personales Seguros Covid 19” y “Covid-19: Transparencia Proactiva Conocimiento Público Útil”. El primero, se desplegó con el objetivo de brindar a las personas que son atendidas por coronavirus en instituciones públicas o privadas, información clara y precisa sobre el ejercicio de su derecho a la protección de datos personales. Además, ofrece algunas sugerencias para que los titulares y los responsables de los datos brinden un adecuado tratamiento a la información, a fin de cumplir con las disposiciones

⁴ Para más información, consúltese el portal “Covid-19. Transparencia Proactiva del INAI”.

y principios normativos en materia de privacidad y protección de datos personales (INAI, 2020a). El segundo, ofrece información relevante sobre el estado y evolución de la pandemia, donde las autoridades y la población podrán encontrar información pública de utilidad sobre la emergencia sanitaria por Covid-19, tales como estadísticas quincenales de solicitudes de información pública relacionadas con Covid-19, temas específicos que resultan de interés a la ciudadanía, datos abiertos para que las personas, periodistas o investigadores utilicen estas bases de datos, así como diferentes enlaces para acceder a otros sitios de interés (INAI, 2020b).

Por otra parte, una buena práctica que puede contribuir bastante al análisis de los efectos de la transparencia en una perspectiva comparada, es la implementación de la página “Acciones en Iberoamérica, Transparencia y Protección de Datos Personales”, la cual conforma un espacio de recopilación, consulta y difusión de las estrategias, políticas o acciones preventivas implementadas por los organismos garantes del acceso a la información y la protección de datos personales en la región, para contrarrestar los desafíos provocados por la pandemia (INAI, 2020c). Para lograr este propósito, el INAI contó con la colaboración de instancias aliadas como la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) y la Red Iberoamericana de Protección de Datos (RIPD).

De este modo, en el sitio, los usuarios encontrarán información relativa a: el ámbito internacional con los comunicados y estadísticas oficiales; los planes de acción o protocolos contra Covid-19; los mecanismos de cooperación realizada por los Estados en tiempos de emergencia, las medidas económicas y sanitarias en diecinueve países de la región; temas concretos en materia de acceso a la información y protección de datos personales; algunos portales de transparencia proactiva de los organismos garantes y de organizaciones internacionales, como la RTA y la RIPD, así como información de interés. Asimismo, es importante señalar que este espacio será actualizado periódicamente mediante búsquedas de información realizadas por la Dirección General de Asuntos Internacionales del INAI, así como consultas dirigidas a instancias internacionales homólogas.

Conclusiones

Como podemos apreciar, aun cuando la gestión de la pandemia de Covid-19, tuvo como efecto colateral algunos retos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información en esta pandemia, los organismos garantes, como el INAI, hemos buscado mantenernos como referentes de consulta con el objetivo de que nuestras contrapartes de otras latitudes conozcan el trabajo que hemos venido impulsando a lo largo de estos meses y puedan replicar aquellas buenas prácticas que estén dentro de sus posibilidades.

En estos tiempos, donde el acceso a la información pública no solo goza de un amplio reconocimiento en la agenda pública de los regímenes democráticos, sino que también es clave para afrontar los diferentes impactos de la pandemia de Covid-19, es necesario identificar y compartir aquellas buenas prácticas o casos de éxito que puedan servir como punto de partida para la elaboración de más y mejores estrategias que contrarresten las barreras que inhiben la adopción de los valores de la transparencia en el quehacer de las autoridades.

En México, hemos avanzado hacia la adopción de un entramado normativo suficientemente robusto que ha permitido al INAI constituirse como un órgano garante que goza de prestigio y reconocimiento en diferentes latitudes, por lo que el trabajo que hemos realizado durante esta crisis sanitaria puede ser visto a la luz de un esfuerzo que busca fortalecer el análisis de la agenda de la transparencia y el acceso a la información en nuestra región, así como la construcción de vínculos de colaboración con otras instancias homólogas.

Bibliografía

- ACNU (2020). "Covid-19: Los gobiernos deben promover y proteger el acceso a y el flujo libre de información durante la pandemia – Expertos internacionales", <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729&LangID=S>
- Alianza Regional por la Libre Expresión (2020). "Saber más XI: El impacto de la pandemia de Covid-19 sobre el derecho de acceso a la información", Disponible en: <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2020/09/SABERMÁSXI.pdf>
- CEPAL (2020). América Latina y el Caribe: Países que cuentan con Ley de Acceso a la Información Pública y año de promulgación. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). "Resolución 1/2020 Pandemia y Derechos Humanos" CIDH, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- De Michele, R. y Cruz, J. (2020). "COVID-1D9: Transparencia para asegurar políticas efectivas en momentos de crisis". 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/>
- Diario Oficial de la Federación (2020a). "Acuerdo mediante el cual se aprueba determinar las medidas administrativas, preventivas y de actuación para las personas servidoras públicas del INAI, en relación con el virus identificado como Covid-19", http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590620&fecha=27/03/2020
- Diario Oficial de la Federación (2020b). "Acuerdo mediante el cual se modifican y adicionan los diversos ACT-EXT-PUB/20/03/2020.02, ACT-EXT-PUB/20/03/2020.04 y ACT-PUB/15/04/2020.02, en el sentido de ampliar sus efectos al 30 de mayo del año en curso inclusive, con motivo de la publicación en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 2020 del acuerdo por el que se modifica el similar, en el cual se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020, emitido por la Secretaría de Salud": https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593419&fecha=15/05/2020

- Diario Oficial de la Federación (2020c). “Acuerdo mediante el cual se modifican y adicionan los diversos ACT-EXT-PUB/20/03/2020.02, ACT-EXT-PUB/20/03/2020.04, ACT-PUB/15/04/2020.02, ACT-PUB/30/04/2020.02, incluyendo los acuerdos ACT-PUB/27/05/2020.04, ACT-PUB/10/06/2020.04, ACT-PUB/30/06/2020.05, ACT-PUB/14/07/2020.06, ACT-PUB/28/07/2020.04, ACT-PUB/11/08/ 2020.06, ACT-PUB/19/08/2020.04, ACT-PUB/26/08/2020.08 y ACT-PUB/02/09/2020.07 en el sentido de ampliar sus efectos al 17 de septiembre del año en curso inclusive”: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600614&fecha=17/09/2020
- Diario Oficial de la Federación (2020d). “Acuerdo mediante el cual se aprueba determinar las medidas administrativas, preventivas y de actuación para las personas servidoras públicas del INAI, en relación con el virus identificado como Covid-19”, <http://www.apta.com.mx/apta2008/ce/dof/descargapdf/2020/03Marzo/20200327/intaipd20032710-12.pdf>
- INAI (2020a). “Datos Personales Seguros: Covid-19”. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/Covid-19/>
- INAI (2020b). “Transparencia Proactiva: Conocimiento Público Útil Covid-19”. Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=6775
- INAI (2020c). “Acciones en Iberoamérica, Transparencia y Protección de Datos Personales”, Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/accionesocovid19/>
- Merino, M. (2018). “Opacidad y Corrupción: Las huellas de la captura”, INAI. Cuadernillo 26, disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/CT26.pdf>
- Peschard, M. (2016). “Transparencia y Estado de derecho como condición previa para un desarrollo equitativo y sostenible” UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5017/18.pdf>
- Uvalle, R. (2011). “La relevancia de la transparencia en la sociedad contemporánea”. UNAM. Revista Mexicana de Opinión Pública, Disponible para consulta en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmop/article/view/41339/37591%20>
- UNESCO (2019). “El acceso a la información se actualiza en los indicadores de los ODS”, Paris, UNESCO. Disponible en: <https://es.unesco.org/news/acceso-informacion-se-actualiza-marco-indicadores-del-ods>

El acceso a la información en perspectiva comparada: Una promesa para el desarrollo sostenible y el cumplimiento del ODS 16

Gabriela Velázquez Álvarez

Síntesis/Abstract

El presente texto ofrece un resumen del estado del acceso a la información como derecho humano fundamental y su contribución al desarrollo sostenible de las sociedades. En un primer apartado presenta recuento de los elementos teóricos que fundamentan el acceso a la información como un derecho humano, así como una breve cronología histórica de las principales declaraciones y acuerdos internacionales sobre el acceso a la información. Menciona los resultados preliminares de los esfuerzos realizados por la UNESCO a través de los Informes Nacionales Voluntarios y revisa el estado de la situación en más de 150 países en torno a su marco institucional y legal relativo al acceso a la información. Presenta la situación al 2020 del avance del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.10 (ODS 16, Meta 16.10.2). A partir del análisis comparado presenta los resultados de México en el cumplimiento del ODS 16 en lo relativo al acceso a la información y destaca las áreas de oportunidad, enfatizando la situación de grupos vulnerables (personas indígenas o afrodescendientes, o con alguna discapacidad física). Ante la magnitud del impacto que la pandemia por Covid-19, presenta los principales efectos que esta ha tenido en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y su vínculo con el acceso a la información. Finalmente, presenta una agenda global y para México de acciones en pro de la apropiación social del acceso a la información.

Introducción

El 28 de septiembre del 2020, la comunidad internacional conmemoró el Día

Internacional para el Acceso Universal a la Información en medio de la pandemia de Covid-19. El tema elegido para la celebración fue “Acceso a la información: salvar vidas, generar confianza, traer esperanza”.

En esa ocasión, quizá como nunca antes, se hizo evidente el papel clave del acceso a la información y la transparencia para salvar vidas y mitigar el impacto de crisis como la pandemia causada por el virus del SARS-CoV-2.

“En muchos países, la gente ha aprendido que el acceso a la información precisa y oportuna puede ser una cuestión de vida o muerte. El acceso a la información también hace posible que los ciudadanos sigan las respuestas a la crisis, como las reglas de confinamiento, las regulaciones de viaje y escolarización, pruebas de virus, suministros de equipos médicos y ayudas económicas o paquetes de estímulo”, señala la UNESCO.

Si bien, la crisis de la Covid-19 impactó las actividades y la distribución de recursos en muchos campos, entre ellas los dedicados a facilitar el acceso a la información, la UNESCO recordó que éste ayuda no solo a mantener la salud pública, sino también a alcanzar las metas económicas, por lo que debería ser considerado como parte de la respuesta y no como una carga adicional.

Por ello, en el marco de la celebración del 28 de septiembre, la UNESCO reforzó el llamado a los gobiernos y a las entidades responsables a operar bajo el principio de divulgación proactiva, con el fin de asegurar la transparencia en la administración pública, la participación pública informada y el control de la corrupción.

No obstante, aunque el acceso a la información es indispensable para que el público comprenda las acciones tomadas por las autoridades públicas durante una emergencia y para evitar la toma de decisiones públicas arbitrarias, hasta un año después de iniciado el confinamiento mundial aún se reserva información que podría ayudar a entender el origen de la crisis sanitaria y cómo prevenir otras similares en el futuro. Incluso, en el país se discute la pertinencia y la permanencia del organismo responsable de garantizar el ejercicio de este derecho.

El acceso a la información como derecho humano

Consignado en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el derecho a acceder a la información en poder de las autoridades públicas, o el derecho a la información, está reconocido por el derecho internacional como un derecho humano fundamental.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible considera el acceso a la información en distintos Objetivos: el ODS 1 (Erradicación de la pobreza, 1.4), el ODS 2 (Hambre cero, 2.c), el ODS 3 (Salud y bienestar, 3.7), el ODS 4 (Educación de calidad 4.4); el ODS 5 (Igualdad de género, 5.b), el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico, 8.5),

el ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura, 9.5 y 9.c); el ODS 12 (Producción y consumo responsables, 12.8), el ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos) y, por supuesto, el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas, en la meta 16.10: *Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de acuerdo con la legislación nacional y los acuerdos internacionales.*

Según esta última meta, el desarrollo sostenible es posible gracias a leyes y normas que garantizan para las y los ciudadanos el acceso a la información pública, promueven la transparencia y alientan la apropiación ciudadana de este derecho.

Esto será posible solo con la participación activa de la ciudadanía, por lo que adicionalmente, se establece la meta 16.7, *Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la ciudadanía.*

La transparencia y la rendición de cuentas que el acceso a la información pública habilita son fundamentales para el funcionamiento de todo sistema democrático: posibilitan el conocimiento de los asuntos de interés público por las y los ciudadanos, alientan el debate y permiten la participación cívica informada.

Principales acuerdos internacionales en torno al acceso a la información

El Acceso Universal a la Información es uno de los compromisos más importantes que la UNESCO se ha propuesto impulsar, pues junto con la Educación para la Ciudadanía Mundial (ECM) —basada en tres ámbitos del aprendizaje: el cognitivo, el socioemocional y el conductual—, constituyen un apoyo fundamental para el avance de los ODS, especialmente el ODS 16, que busca equipar a los ciudadanos con capacidades para lograr una apropiación del derecho de acceso a la información y el conocimiento para todos, así como para apoyar la libertad de expresión, teniendo impacto incluso en la lucha contra la desinformación.

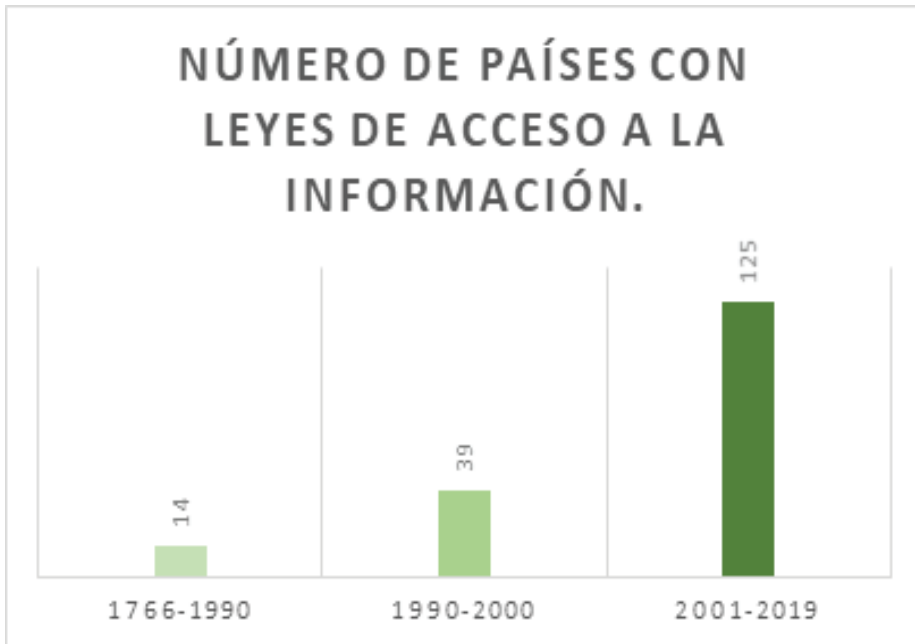
El acceso a la información se entrelaza con otros derechos y es garante de otros más, como el derecho de asociación, a la participación política y a una vida libre de discriminación.

La UNESCO es la agencia de la ONU que da seguimiento al proceso global de monitoreo de los avances relacionados con el ODS 16.10.2., es decir, el indicador sobre el número de países que adoptan y aplican las garantías constitucionales, reglamentarias y/o normativas para el acceso público a la información.

El surgimiento de las leyes de acceso a la información en años recientes ha sido posible en gran medida por el impulso a la Agenda 2030, que se apoya en los Exámenes Periódicos Universales, así como los Informes Nacionales Voluntarios, pero ante

todo, por la participación activa e informada de las organizaciones ciudadanas y de los propios ciudadanos.

Desde que en Suecia y Finlandia, se crea en 1776 la primera ley de acceso a la información, a la fecha, más de 125 países han creado algún tipo de ley que garantiza el acceso a la información en su marco jurídico nacional. Así, este se convierte en parte integral de la libertad de expresión y es reconocido cada vez con mayor frecuencia como esencial para el fortalecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos, así como a la promoción de la igualdad de género, la creación de instituciones públicas eficientes que rinden cuentas, fomentan la transparencia y combaten la corrupción.

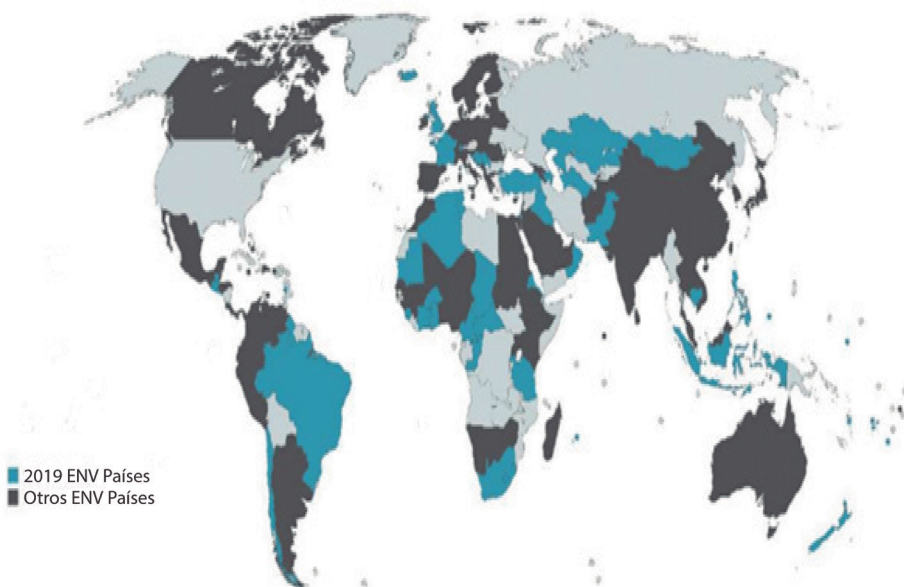


Fuente: UNESCO 2020, Acceso a la información: Una nueva promesa para el desarrollo sostenible.

Los Exámenes Nacionales Voluntarios en torno al acceso a la información

Los Exámenes (o Informes) Nacionales Voluntarios (ENV) son parte esencial del seguimiento a la Agenda 2030. Son revisiones periódicas e inclusivas del progreso a nivel nacional y subnacional, conducidas por los mismos países que se presentan en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (FPAN), que se constituye como una reunión en la que los gobiernos nacionales crean un espacio de cooperación y colaboración, y que incluyen la participación de grupos y aliados estratégicos no gubernamentales. Los ENV permiten compartir información, experiencia, buenas prácticas, retos y lecciones aprendidas, con el objetivo de acelerar la implementación de la Agenda 2030. A finales del 2020 se habían desarrollado 162 ENV (22 en 2016, 43 en 2017, 46 en 2018 y 51 en 2019).

Mapa de países que han enviado INV's. En azul claro aquellos que lo presentaron en 2019.



Fuente: UNESCO (2021), DESA/ONU (2018). *Handbook for the preparation of voluntary national reviews. The 2019 Edition.* High-level political forum on sustainable development.

Avances de cumplimiento del ODS 16.10 en torno al acceso a la información

La existencia de leyes de acceso a la información es solo el primer paso que posibilita la implementación amplia y la apropiación social de este derecho. Otros instrumentos de carácter comparado permiten tener una visión de varios países, como por ejemplo el Examen Periódico Universal (EPU), que es una evaluación de los temas de derechos humanos en los Estados Miembro de las Naciones Unidas. Es un ejercicio que realizan los mismos países con el auspicio del Consejo de Derechos Humanos, que ofrece a cada Estado la oportunidad de declarar qué medidas ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en el país y para cumplir con sus obligaciones en la materia.

El más reciente ciclo del EPU muestra que, además de revisar si los países cuentan o no con un marco normativo en cuanto a transparencia, existen varios ejercicios: en perspectiva comparada, los elementos que con mayor frecuencia están disponibles a la ciudadanía son la estructura, los informes anuales, los gastos, los manuales y el presupuesto de las instancias públicas. Lamentablemente, los temas de evaluación de políticas públicas, las escalas salariales y las minutas de trabajo son los rubros que menos se presentan al público.

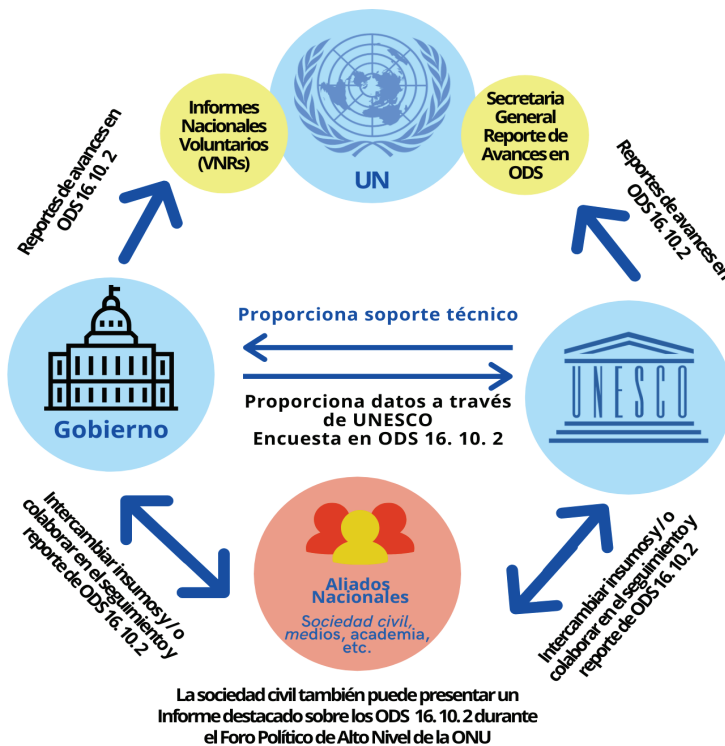
Infografía 1. El proceso de acopio de datos de la UNESCO en 2019.



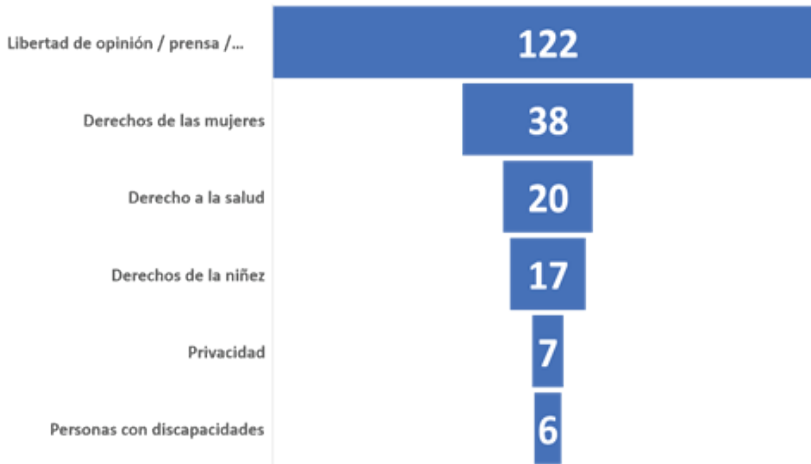
En el EPU más reciente resalta la importancia de realizar mejoras a los mecanismos de implementación de las leyes ya existentes, principalmente porque una correcta implementación impacta directamente en el fomento de la libertad de prensa, en los derechos de las mujeres, el derecho a la salud, los derechos de la niñez, la privacidad y la inclusión de personas con alguna discapacidad.

En la agenda de implementación de mejores leyes y procedimientos para garantizar el acceso a la información y la transparencia, la UNESCO colabora con varios aliados y busca acompañar y abonar a la agenda de los gobiernos y de la sociedad civil para fomentar la adopción de principios y buenas prácticas, como los establecidos por Transparencia Internacional, la Alianza por el Gobierno Abierto y otras iniciativas globales y nacionales.

Infografía 2. Proceso de recopilación de información de los INV.



Gráfica 1. Número de recomendaciones de EPU sobre Aal por tema.



Fuente: UNESCO 2020, Acceso a la información: Una nueva promesa para el desarrollo sostenible. (Elaboración propia).

Gracias a la perspectiva comparada, y a la adopción de leyes de transparencia y acceso a la información en el mundo, se pueden identificar tendencias y evaluar la evolución de dichas legislaciones. El Informe de UNESCO antes mencionado (Acceso a la Información...) encontró que la revisión de leyes en la materia en 120 países arrojó los siguientes hallazgos clave:

- ✓ La mayoría de las solicitudes de acceso a la información tienen que ver con temas de justicia y de derechos laborales.
- ✓ Los sistemas nacionales normativos son cada vez más conducentes hacia la libertad de información, y se han designado instituciones y funcionarios especializados.
- ✓ Los países han establecido mecanismos para monitorear la implementación de los ODS en general, sin embargo, menos de la mitad lleva a cabo el monitoreo y el reporte específicamente sobre acceso a la información.
- ✓ En la mayoría de los países existe un organismo especializado en la supervisión del acceso a la información, y las apelaciones se resuelven mediante respuestas escritas ante estos organismos especializados, con distintos plazos y requisitos.

- ✓ Los sistemas regulatorios establecen la creación de registros, pero parecen insuficientes los recursos para su apertura, captura y mantenimiento digital.
- ✓ Aún faltan cosas por hacer para asegurar que el público reciba lineamientos claros y de fácil comprensión sobre cómo ejercer su derecho a la información, así como poner atención en la reducción paulatina de tiempos y plazos para responder apelaciones, y reducir los trámites, costos y requisitos al público en general.

Ya que la UNESCO tiene por mandato la protección del derecho a buscar y recibir información, la Asamblea General de las Naciones Unidas la designó como organismo custodio para el seguimiento mundial del indicador 16.10.2.

Anteriormente, la UNESCO se basaba en investigación documental para evaluar la existencia la aplicación de leyes de acceso a la información, sin embargo, en el 2019 realizó estudios sobre el terreno en 43 países, para conocer el estado de la cuestión respecto de la aplicación real de estas leyes.

Estos estudios consistieron en dos tipos de encuestas dirigidas a las autoridades públicas o a investigadores. La primera (Encuesta 1) es referente a los organismos centrales de supervisión o apoyo del derecho a la información; abarca cuestiones tales como qué organismos se han establecido, cuántos recursos se han interpuesto y qué ha ocurrido con ellos, actividades de sensibilización de la opinión pública y normas de gestión de registros.

La segunda (Encuesta 2), destinada a una selección de autoridades públicas, analiza lo que estas entidades han hecho para aplicar la ley, incluyendo el nombramiento de encargados de la información pública, la ayuda brindada a los solicitantes en la presentación de solicitudes, la recepción y tratamiento de las solicitudes, y la difusión proactiva de información.

Una conclusión importante es que tanto los organismos de supervisión y apelación, como las autoridades públicas individuales, tienen un gran margen de mejora en cuanto a cómo hacen el seguimiento de las solicitudes de información y de las apelaciones que se derivan de ellas.

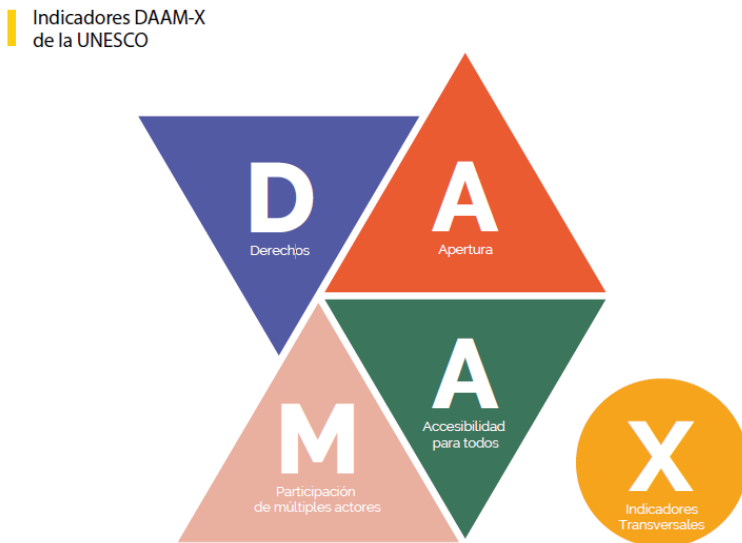
En octubre del 2019, el Grupo Interinstitucional de Expertos sobre Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDGs, por sus siglas en inglés) aprobó la reclasificación del Indicador 16.10.2 sobre acceso a la información del Nivel II al Nivel I, lo que significa que ahora se reconoce como una forma de alto nivel para evaluar el progreso de las garantías sobre el acceso a la información y su implementación.

Los indicadores de Nivel I, entre los que ya se incluye el 16.10.2, son conceptualmente claros, tienen una metodología establecida internacionalmente y hay estándares disponibles. Los países producen regularmente datos para al menos el 50 por ciento de los países y de la población en todas las regiones donde el indicador

es relevante. Mientras que para los de Nivel II, los países no producen datos con regularidad.

“La reclasificación de este indicador representa un gran paso adelante, ya que los países tienen ahora una sólida razón para incluir el indicador 16.10.2 en sus estrategias de implementación del ODS”, dijo Guy Berger, Director de la UNESCO para la Libertad de Expresión y el Desarrollo de los Medios de Comunicación. “Alentamos a nuestros Estados Miembro a que reflejen la importancia de este indicador incluyéndolo en sus informes nacionales y mundiales sobre los progresos de los ODS”, señaló.⁵

Paralelamente, la UNESCO ha acordado los “Principios DAAM” (Xianhong, *et al.*, 2019), sobre la Universalidad del Internet, que establecen la importancia de que exista una alineación entre el Internet, las TIC y la gobernanza de los Derechos, la Apertura, la Accesibilidad y la participación de Múltiples partes interesadas en el acceso a la información a través de medios digitales.



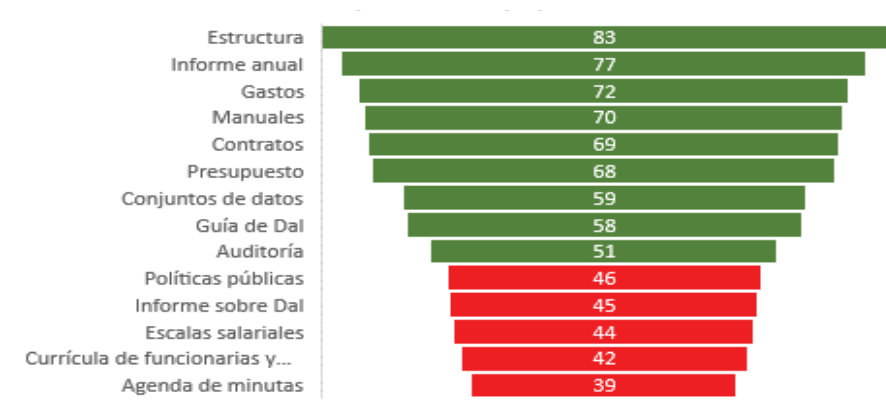
Fuente: Xianhong, H. *et al.*, (2019). *Steering AI and Advanced ICTs for Knowledge Societies A Rights, Openness, Access, and Multi-stakeholder Perspective* Steering AI and Advanced ICTs for Knowledge Societies, p. 28.

⁵ Disponible en: <https://es.unesco.org/news/acceso-informacion-se-actualiza-marco-indicadores-del-ods>

Desde el 2018 se inició un proceso para evaluar estos indicadores a nivel país, y pronto estarán disponibles para el público en general. Es importante resaltar que estos tienen una fuerte relación con los temas de alfabetización mediática e informacional, o AMI, que se refiere al conjunto de conocimientos y competencias que facultan a los ciudadanos “para comprender las funciones de los medios de comunicación y de información, a evaluar críticamente los contenidos y a tomar decisiones fundadas como usuarios y productores de información y contenido mediático” (UNESCO, 2017b).

El acceso a la información pública debe considerarse no solo en el ámbito institucional, sino también en las acciones que de forma proactiva los gobiernos ofrecen a la ciudadanía, escuchando y respondiendo a las peticiones de acceso a información pública que de forma cotidiana la ciudadanía emite. En general, las instituciones públicas a nivel mundial han hecho accesible su estructura (83%), informes anuales (77%), gastos (72%), y en menor medida sueldos (42%), currícula de funcionarios y funcionarias (42%) y minutas (39%). Poco a poco, y de forma proactiva, los esfuerzos de ejercicio comparado han posibilitado hacer más accesibles una mayor cantidad de rubros sobre el funcionamiento de los gobiernos.

Gráfica 2. Tipos de información disponible de manera proactiva (%).



Fuente: UNESCO (2020a), *Acceso a la información: Una nueva promesa para el desarrollo sostenible*. (Elaboración propia).

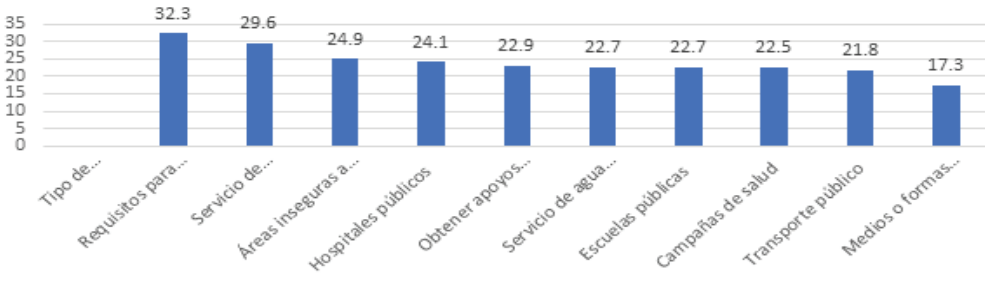
El acceso a la información en México

En México, los logros y resultados en el acceso a la información son alentadores: periodistas, académicos, funcionarios públicos y un importante número de ciudadanos conocen y ejercen su derecho.

De hecho, en el más reciente ENV presentado por el Gobierno de la república (2018) se indica que dentro de las acciones emblemáticas en relación con el ODS 16, está la conformación del Sistema Nacional de Transparencia (SNT), que coordina esfuerzos en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Siendo uno de los principales retos lograr una mayor transparencia en materia presupuestaria.

Sin embargo, según la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INEGI, 2019), menos del 4% de la población ha realizado alguna solicitud formal de información, y la información que más se busca tiene que ver con trámites, servicios y formatos.

Gráfica 3. Tipo de información gubernamental consultada 2019 [%]
(respuesta múltiple, se presentan las más mencionadas).



Fuente: INEGI (2019) *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID)*. (Elaboración propia).

En la misma encuesta, el 48% de los encuestados consideró que obtener información gubernamental es difícil o muy difícil. Destaca que 59.4% de quienes realizaron alguna consulta directa a una institución de gobierno hicieron una consulta relacionada con el servicio médico. Es relevante destacar que una vez que se accede a la información pública, esta es bien valorada, pues en temas como trámites fiscales,

servicio médico, denuncias, trámites ante el ministerio público y seguridad pública, la población encuestada manifestó que en todos estos rubros esta fue considerada mayoritariamente útil y confiable (más de 80%) (Tabla 1). Ese interés se incrementó a raíz de la pandemia por Covid-19. Sin duda, el acceso a y el ejercicio del derecho a la información contribuyen a salvar vidas, al aportar información cierta, veraz y respaldada en fuentes confiables.

Tabla 1 - Atributos de la información recibida al consultar a una institución de gobierno

	Útil	Confiable	Vigente o actual	Completa	Entregada a tiempo	Clara y entendible	No contradictoria con otra	De fácil acceso	Satisfacción con la información
Trámites fiscales	96.6	96.6	96.6	93.5	92.9	92	90.4	89.4	93.4
Servicio médico	92.3	90.7	89.1	83.1	80.3	85.5	86.7	81.1	86.3
Denunciar a servidores públicos	85.3	86.4	79.2	75.9	77.3	81.2	76.2	79.8	77.2
Trámites ante el Ministerio Público	84.2	79.7	85.1	78.2	76.1	79.5	82.5	78.7	75.7
Seguridad pública	84.7	83.4	82	74.1	74.2	77.5	77	77.9	75.2

Fuente: INEGI (2019) *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID)*. (Elaboración propia).

Es importante destacar que, cuando la información es recibida, en general es evaluada satisfactoriamente en más del 80%.

Un reto importante es el de la apropiación social del derecho a la información, es decir, a que la gente no solo sepa de su existencia, sino que lo use y lo considere valioso. Una vez garantizado el acceso a la información pública, es vital para toda democracia facilitar el acceso a la información a un mayor número de personas.

Existen tres grupos de población que deben ser particularmente de interés en el diseño de acciones y propuestas de políticas públicas en torno al acceso a la información: las comunidades indígenas, las personas con algún tipo de discapacidad y las personas de escasos recursos que son víctimas de exclusión y desinformación.

Los 68 grupos indígenas de México contribuyen con 67 lenguas y 364 variantes lingüísticas a nuestro patrimonio cultural. La Declaración de Los Pinos “Chapoltepek”, con motivo del Año Internacional de las Lenguas Indígenas, destaca como uno de sus objetivos específicos “incorporar las lenguas indígenas a las políticas públicas relacionadas (...) entre otras cosas con la educación, la cultura, las leyes sobre la

libertad de información, los medios de comunicación, la ciencia (...), la atención a la salud (...) y la violencia de género (...)" (UNESCO, 2020b).

En México, es impostergable contar con un marco jurídico y políticas públicas funcionales que permitan el ejercicio del derecho al acceso a la información pública en lenguas indígenas, en forma presencial y digital, pues de acuerdo con la Censo de Población y Vivienda del 2020, México cuenta con "11 800 247 habitantes en hogares indígenas,⁶ alrededor del 6.1% de la población" (INEGI, 2020) que viven con o son hablantes de alguna lengua indígena. El riesgo de no hacerlo es excluir a esos millones de mexicanos del desarrollo.

De acuerdo con el INEGI (2020), hay 20 838 108 personas con algún tipo de discapacidad o limitación, mismas que enfrentan obstáculos cotidianos para su participación plena y efectiva en la sociedad. Enfrentan diversos retos de incorporación y posibilidad de ejercicio al acceso a la información cuando carecen de medios de solicitud que reconozcan sus limitaciones e impedimentos físicos.

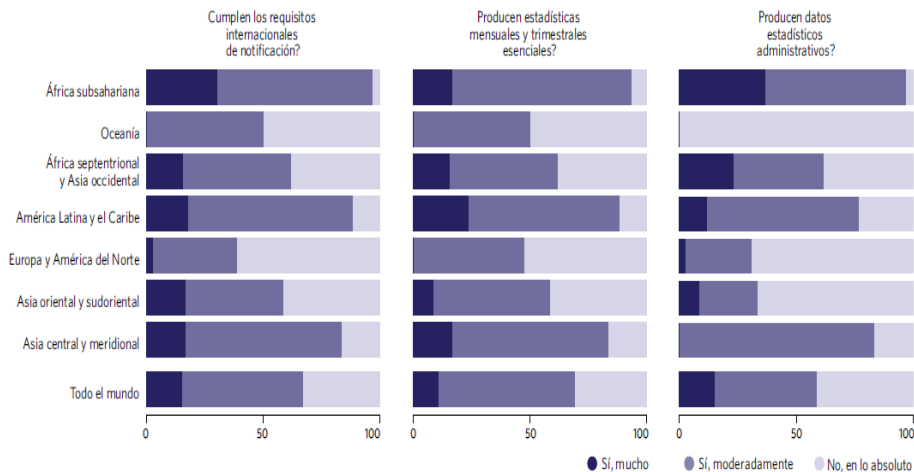
El acceso a la información y la coyuntura del Covid-19

Las personas con menos recursos y, particularmente las víctimas de violencia, son doblemente víctimas, pues enfrentan obstáculos adicionales para el ejercicio pleno de sus derechos y libertades. No hay mejor ejemplo que la pandemia por Covid-19 para demostrar cómo las comunidades indígenas, las personas con discapacidad y las personas en situación de pobreza, requieren información clara, con pertinencia cultural, en idiomas locales, basada en evidencia científica y de fácil acceso, para poder evitar la desinformación y las noticias falsas. Nunca había sido tan claro cómo el acceso a la información defiende la democracia, salva vidas y promueve el desarrollo sostenible.

Lamentablemente, la actual pandemia del Covid-19 no solo ha afectado en términos de salud pública y económico en forma extraordinaria a América Latina y el Caribe, sino que es la región en la que más se ha afectado la generación de estadísticas mensuales y trimestrales esenciales, de acuerdo con el Informe sobre los ODS 2020.

⁶ Se identifica como población indígena a toda la población en viviendas donde la jefa o jefe, su cónyuge o alguno de los ascendientes de estos, declararon hablar alguna lengua indígena.

La actual pandemia de la COVID-19, afectó su capacidad para:



Fuente: UNESCO (2021). *De la promesa a la práctica: acceso a la información para el desarrollo sostenible. Informe sobre la labor de seguimiento y presentación de informes realizada por la UNESCO en 2020 sobre el indicador 6.10.2 de los ODS (acceso público a la información).*

Conclusiones

El análisis comparado previamente revisado permite analizar los distintos marcos jurídicos de varios países, la percepción que distintos grupos tienen sobre los trámites para solicitar y obtener información pública y la importancia del acceso a la información, así como la importancia de garantizar el acceso a la información de las comunidades indígenas, las personas con discapacidad, y las personas de menores ingresos.

Los retos del acceso a la información invitan a tener un diálogo profundo sobre la forma de facilitar el ejercicio de la solicitud, los plazos de respuesta a esta, así como asegurar que el público reciba lineamientos sobre cómo ejercer su derecho a la información; al igual que solucionar conflictos potenciales como la exclusión y las brechas digitales, el manejo de datos personales y el desarrollo de competencias de alfabetización mediática e informacional.

El ejercicio pleno, no solo jurídico, sino mediante la apropiación social del derecho de acceso a la información contribuirá de forma determinante a la superación de la crisis por Covid-19 y fortalecerá a las instituciones públicas mediante la trans-

parencia, el fomento a los derechos humanos y el cumplimiento de la Agenda 2030. Verificar el cumplimiento y logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es una de las más valiosas aportaciones del análisis comparado.

Como ya lo ha dicho la ex Ministra de Información de la República de Yemen, Nadia Al-Sakkaf, “si la información es poder, el acceso a la información es empoderamiento cívico”. Se vuelve así, en una contribución imprescindible al desarrollo.

Bibliografía

- Blanke, H.-J. & Perlingeiro R. (Eds.) (2018). *The Right of Access to Public Information. An International Comparative Legal Survey*. Berlin: Springer.
- Cristina Cari, B. (2020). “Las leyes de transparencia como vector de la ciudadanía: estudio comparativo de Brasil y España.” *Nueva Época (GAPP)*. Núm. 24. 44-62 pp. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10776>
- Darvishy, A.; Erocal D. & Manning, J. (2019). *Delivering Together for Inclusive Development: Digital Access to Information and Knowledge for Persons with Disabilities*. Paris: UNESCO.
- DESA/ONU. (2018). *Handbook for the preparation of voluntary national reviews. The 2019 Edition. High-level political forum on sustainable development*.
- Dosterhof, P. (2020). *SDG16 in VNRs and Spotlight Reports. Reporting on Progress, Reflecting on Inclusive Accountability Measures and Recommendations for going ahead*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Gobierno de la República (2018). *Informe nacional voluntario para el foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible bases y fundamentos en México para una visión del desarrollo sostenible a largo plazo*. Ciudad de México. Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20125INFORME_NACIONAL_VOLUNTARIO_060718.pdf
- Implementation Assessment Tool. (s/f). *Implementation Assessment Tool Final Indicators*. Atlanta: The Carter Center. <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/ati/iat-indicators.pdf>
- Implementation Assessment Tool. (2014). *Pilot Findings in Select Agencies: Mexico*. The Carter Center’s Access to Information Legislation Implementation Assessment Tool. Atlanta: The Carter Center.
- INEGI (2019). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID)*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>
- INEGI (2020). *Censo de Población y Vivienda. Presentación de resultados 2020*.
- IPDC (2016). *Unpacking indicator 16.10.2, Enhancing public access to information through agenda 2030 for sustainable development*. UNESCO.
- IPDC (2020). “Director-General Report on the Safety of Journalists and the Danger of Impunity 2020.” Thirty-second session of the Intergovernmental Council of the International Programme for the Development of Communication. Paris: UNESCO.
- IPDC (2020). *First Global Report on the Implementation of Access to Information Laws*. Paris: UNESCO.
- Ley general de transparencia y acceso a la información pública. *Diario Oficial de la Federación*, de 13 de agosto de 2020. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf
- Mendel, T. (2007). *Access to information: The existing state of affairs around the world*.
- The Global Alliance for Reporting Progress on Peaceful, Just and Inclusive Societies (2020). *A Guide to Report on SDG 16 in a Voluntary National Review*. New York.

- UNESCO (2015) “Proclamación del 28 de septiembre: día internacional del derecho de acceso universal a la información” Conferencia general - 38ª reunión. París: UNESCO.
- UNESCO (2017a) Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información 8: Access to Information: Lessons from Latin America. UNESCO.
- UNESCO (2017b). Formación en capacitación en información y medios de comunicación. UNESCO. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/media-development/media-literacy/mil-as-composite-concept/>
- UNESCO (2019a) Impulsar el desarrollo sostenible mediante el acceso a la información: el papel de la UNESCO respecto al indicador 16.10.2 de los ODS. París: UNESCO-Sector de Comunicación e Información.
- UNESCO (2019b) El acceso a la información se actualiza en el marco de los indicadores del ODS. Disponible en: <https://es.unesco.org/news/acceso-informacion-se-actualiza-marco-indicadores-del-ods>
- UNESCO (2020a) Acceso a la información: Una nueva promesa para el desarrollo sostenible. París: UNESCO. ISBN 978-92-3-300139-8.
- UNESCO (2020b) “Declaración de Los Pinos [Chapoltepek] -Construyendo un Decenio de Acciones para las Lenguas Indígenas”. Documento final del Evento de Alto Nivel titulado “Construyendo un Decenio de Acciones para las Lenguas Indígenas” con motivo de la clausura del Año Internacional de las Lenguas Indígenas (2019). Ciudad de México: UNESCO/Gobierno de México. Disponible en: https://en.unesco.org/sites/default/files/los_pinos_declaration_170720_es.pdf
- UNESCO (2021) De la promesa a la práctica: acceso a la información para el desarrollo sostenible. Informe sobre la labor de seguimiento y presentación de informes realizada por la UNESCO en 2020 sobre el indicador 6.10.2 de los ODS (acceso público a la información). París: UNESCO.
- Velázquez Álvarez, G. (11 de noviembre de 2020). Efectos de la transparencia en perspectiva comparada. [Participación en conferencia]. FCPyS-UNAM.
- Villanueva, E., & Díaz, V. (2009). El ejercicio del acceso a la información pública en México: una investigación empírica. Ciudad de México: IJ-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Xianhong, H. et al. (2019) Steering AI and Advanced ICTs for Knowledge Societies A Rights, Openness, Access, and Multi-stakeholder Perspective Steering AI and Advanced ICTs for Knowledge Societies. París: UNESCO. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372132.locale=en>

La visión desde la sociedad civil

Democracia, transparencia y gestión de la pandemia: Una perspectiva comparada

Ricardo Becerra y Mónica Rebolledo

Este trabajo forma parte de una investigación más amplia, a propósito de las medidas y las políticas que un conjunto de países democráticos han desplegado en el curso de la pandemia en este año 2020.

Se trata de reproducir una “buena práctica” que vemos en el mundo entero o al menos, en el mundo democrático. Precisamente porque estamos en una situación de gran incertidumbre, en una situación insólita, es preciso revisar continuamente las políticas, acciones y directrices que otros están haciendo para combatir la pandemia.

De suerte que en muchos países han aparecido informes desde diferentes flancos, instituciones académicas, sociedad civil, el poder legislativo o desde el propio gobierno para interpelar a la política pública sanitaria y proponer correcciones, modificaciones, virajes puntuales o drásticos ante errores ostensibles. Esta revisión es la que la investigadora Mónica Rebolledo y un servidor estuvimos haciendo durante mayo, junio y agosto de este año, amparados por el *Consejo Consultivo Ciudadano Pensando en México* y que fue discutido y presentado por seis ex secretarios de salud en septiembre pasado. Un breve Informe para —entre otras cosas— reconocer qué es lo que estábamos haciendo mal, si nos comparamos con las políticas que ahora mismo ponen en marcha otros países. En pocas palabras: tratar de aprender del mundo.

Lo que ustedes van a escuchar —telegráficamente— es un intento de reconocer posibilidades y capacidades de las democracias para enfrentar un gravísimo problema común e insólito y es una propuesta de fijar un marco para el análisis de un meta-evento universal.

La pandemia del Covid-19 es quizá la primera crisis mundial en la historia humana que se trata como un problema matemático, como anotó el economista Robert Skideslky. Al menos en los primeros seis meses de la pandemia, el mundo se volcó a

“aplanar la curva” y casi todas las políticas sanitarias en 190 países o más, eran presididas por una idea sistemática y graficable: tratar que la expansión de la pandemia no colapsara los sistemas de salud y ese fue el propósito general.

Ahora bien, en una pandemia nunca se cuenta con información suficiente, se trabaja en la intemperie informativa, porque es una enfermedad totalmente nueva, nunca los seres humanos nos habíamos enfrentado con ese mal. Por eso mismo, conocemos muy poco de sus características esenciales y apenas nos estamos dando cuenta de la dinámica singular de su propagación.

Mientras esto ocurre, mientras esta incertidumbre envuelve el conjunto de la política, los países cuentan con tres acciones de política reconocidas por todos (mientras no exista una vacuna generalizada o mientras no tengamos un tratamiento adecuado para evitar muertes). Típicamente, hasta hoy, son tres instrumentos generales con los que cuentan los gobiernos democráticos:

- 1) Políticas de confinamiento para reducir los contagios;
- 2) políticas de reconversión hospitalaria para atender lo más posible a los enfermos y,
- 3) a partir de junio, muy claramente en occidente, la generalización del uso del cubrebocas entre la población.

Estas tres grandes acciones y movilizaciones son las que pueden evitar decenas de miles de muertes y en ellas se juega la *capacidad estatal* para enfrentar la pandemia.

En consecuencia, estos tres componentes van a ser la base de nuestra comparación. Pero advertimos que, de manera muy importante, la información y la comunicación son la condición que precede, tanto al éxito del confinamiento como a la reconversión hospitalaria como el uso cotidiano y universal del cubrebocas. La buena transmisión de información es el componente común en cada uno de ellos.

Veamos los datos generales. Ayer mismo (10 de noviembre) habíamos llegado a los 50 millones de de casos confirmados y más de 1 261 000 decesos en todo el mundo, con Estados Unidos como el escenario más negro de la pandemia. Muy próximo, sigue aumentando el problema en Europa, donde parece que volverá a acelerar la intensidad del contagio y también el número de muertes. Pero nos toca explorar país por país.

Alemania, que es un caso bastante exitoso en conjunto y hasta hoy, aumentó camas de cuidado intensivo como ningún otro país, las triplicó en mes y medio, y cuenta con un sistema sanitario y una red de laboratorios científicos y clínicos de las más importante en el mundo, lo que posibilitó ser el primer país en desarrollar una prueba rápida, organizando en paralelo, un masivo ejército de seguimiento que ha ejecutado 23 millones de pruebas. Gracias a eso, Alemania sabe de qué tamaño y dónde está el virus. Sin embargo, su respuesta flaquea a la hora de planear la vuelta a

la normalidad y ha puesto en riesgo su buena gestión por la descoordinación federal con sus *landers* (provincias) para hacer coherente su política de reapertura que ya amenaza con posibles rebrotes.

Brasil es muestra de una política fracasada en casi todos los flancos, aunque implementó rápida y exitosamente una renta básica: su Congreso, entregó dinero, con tino, a millones de personas para quedarse en casa. No porque eres pobre, no porque eres mayor de sesenta años, no porque tienes una discapacidad, no: se te apoya para permanecer en casa durante varios meses. Y sin embargo, en el resto de elementos de política propiamente sanitaria, Brasil se equivocó estrepitosamente. Señalo un episodio que viene muy a cuento en este seminario: la cancelación de la publicación de información. Hubo primero una producción y difusión de datos muy defectuosa, muy criticada por la prensa y la sociedad civil, ante lo cual Bolsonaro concluyó, bueno, si no están conformes con estos datos, pues de plano los cancelamos. Todo esto multiplicó el desorden gubernamental, provocó renuncias de ministros de salud y una enorme confusión. Todavía hoy, el presidente sigue minimizando la pandemia, en medio de una descoordinación con todos los gobiernos locales que exigen medidas más enérgicas, más serias y determinadas. Brasil parece condenado a ser un contra-ejemplo mundial en los siguientes meses.

Canadá es un país del que tenemos que aprender mucho. Ahí hay una coordinación entre estados y federación que ha sido ejemplar. Tienen una ley de cuarentena clara y breve que les ahorra muchas discusiones y que provee de las directrices y responsabilidades a las autoridades sanitarias y subnacionales. Cuentan con un método preciso para reabrir la economía mediante la realización de centenas de miles de pruebas (120 000 diarias en los lugares y sectores próximos a reapertura) para un estricto control de la situación. Y aunque en las primeras semanas minimizaron la gravedad de la situación, Canadá supo corregir muy rápido y muy enfáticamente. El aislamiento estricto de los contagiados, con síntomas o sin ellos, es la base de su política.

China —aunque no califica dentro de los estándares democráticos— es el foco de la infección global, y por eso está dentro de nuestra indagatoria. En este caso, lo que tenemos que apuntar es, justamente, el control de la información como parte de su estricto y masivo control social. No solo confinamiento, sino un tajante toque de queda. Todo típica, impresionantemente chino. Por ejemplo, toda la población de Wuhan pasó la prueba pcr, 12 millones de personas hicieron su prueba en quince días (la Ciudad de México completa y algo más). De modo que el número de decesos de China es de 4 786, muy bajo, en relación con su población, logrado en gran parte, mediante unas leyes restrictivas y una supresión de derechos, incluyendo los de información.

Colombia es un caso muy interesante: buena información, actualizada, oportuna y asequible, mediante una de las mejores páginas electrónicas de América Latina. Han

sido proactivos y vigilantes. Pero en conjunto, a los colombianos no les ha ido bien (lo que nos recuerda, que la información es solo una parte de la política), han tenido problemas sobre todo en la calidad de las pruebas ejecutadas y en la capacidad para mantener a su sector informal confinado en casa. Por desgracia, el escenario colombiano no es bueno en ninguno de los indicadores fundamentales.

Corea del Sur es uno de los mejores casos de control pandémico: tiene 485 muertes hasta la fecha. La realización de pruebas está en el centro de su estrategia. Allí no discuten si las pruebas son necesarias o no, ahí van a hacerlas pues tiene la experiencia del SARS-1 en 2004 y del Mers en 2009. En Corea se habilitó la prueba en automóvil, la prueba a domicilio y también las pruebas rápidas de salida, es decir, las pruebas por doquier, para saber la expansión, la ruta y la ubicación del virus. Quién está contagiado, cómo se contagió y a quién puede contagiar. Corea estableció una política económica muy eficaz para no salir de casa (si declarabas estar contagiado, automáticamente te llega un cheque a cuenta) e instituyó un sistema de altísima protección a sus médicos. Por todo eso, Corea se lleva las palmas.

Los Estados Unidos de Trump exhiben una gestión desastrosa que esperamos cambie con el Gobierno recién electo. Nuestro vecino del norte había destartado su propia oficina de seguridad en salud y defensa biológica en 2017 (esa maravilla científica que alguna vez logró controlar el brote de ébola en África). Cuando llegó la pandemia del coronavirus era pues, una oficina pequeña, descabezada y con pocas capacidades. La coordinación intergubernamental e interinstitucional sencillamente no existió y lo que ocurrió fue un “sálvese quien pueda” apenas disimulado, en el cual las grandes ciudades y los estados mejor dotados tuvieron que articular sus propias respuestas, sin el apoyo federal.

La India tuvo una muy rápida respuesta en el primer confinamiento, lo que parecía muy esperanzador. Desarrolló pruebas rápidas propias a bajo costo y apostaron muchos recursos a las oficinas y laboratorios científicos en colaboración internacional para la búsqueda de las vacunas. Hasta ahora el control de la pandemia es notable, pero las dificultades de reapertura anuncian meses difíciles. Predeterminar una fecha para abrir las actividades económicas (al margen del ritmo de contagios, hospitalización y fallecimientos) es un error que puede pagarse muy caro, como lo muestran ya otras experiencias en América Latina y que puede aparecer multiplicado en el supercontinente indio.

Japón es todo un caso, cuya ventaja —enorme— reside en su cultura y hábitos previos. Para ellos, el uso del cubrebocas es tan común como ponerse un suéter, es parte de su día a día, para protegerse de la contaminación, del polen estacional, del polvo. Su uso generalizado apareció desde el primer momento, lo cual estableció una barrera masiva y sin mayores complicaciones. En la muy feliz formulación del ministro de salud de Grecia: “el cubrebocas es la vacuna, antes de la vacuna” y los

japoneses la aplicaron tempranamente. Los números están ahí: 1 829 personas habían muerto hasta ayer, en un país del mismo tamaño y de mayor densidad que México.

El Perú disponía de muchas ventajas al inicio de su combate contra el nuevo coronavirus: una coordinación de las políticas sanitarias con la política económica; medidas tempranas y determinantes; cierres de fronteras que detuvieron la transmisión durante las primeras semanas. Sin embargo, la enorme presencia del sector informal de la economía, que no pudo quedarse en casa, precipitó una salida demasiado rápida y Perú se convirtió en uno de los epicentros latinoamericanos de la pandemia. La gestión de la pandemia se ha revelado como una larga carrera de resistencia de los gobiernos y de las sociedades, quizá no estemos aún, ni siquiera a la mitad.

Como hemos visto, la gestión de la pandemia no está predeterminada por la fortaleza de los sistemas de salud o el nivel de riqueza de las sociedades. Reino Unido es todo un caso, pues casi todas sus decisiones importantes fueron erradas: minimizó la gravedad del mal, realizó tardíamente la reconversión hospitalaria y de modo inexplicable, comunicó de manera incorrecta y tardía información clave en el comienzo de la transmisión comunitaria. El primer deceso por Covid, por ejemplo, se reportó hasta una semana después.

El Reino Unido, sin embargo, es un buen ejemplo de corrección y autocrítica en la política pública, sea por la sacudida que supuso el contagio del primer ministro Boris Johnson o por los modelos aterradores presentados por el Imperial College de Londres, hoy ese país sostiene una política sanitaria totalmente distinta a la que levantó al principio de marzo de este año.

Por su parte Suecia, que es muy importante para nosotros, pues se trata del país canónico, cuna de la transparencia y de la noción de acceso a la información. Con todo, tuvo una falla en la información que transmitió durante las primeras semanas, falla que partía del menosprecio a los riesgos reales que representa el virus. La información provista a la población sueca fue “tardía, incompleta, poco clara y poco franca” según palabras de un informe autocrítico, muy serio y concluyente acerca de sus propios errores elaborado por el ministerio de salud de aquel país.

Suecia creyó que el coronavirus podía ser aislado si se establecían confinamientos acotados, perimetrales, barriales, distritales. No apostó a grandes confinamientos -como Corea o Vietnam- y esa apuesta por una menor escala, supuestamente controlada, no rompió, no pudo quebrar, las cadenas de contagio. Por eso Suecia presenta una tasa de mortalidad extremadamente alta.

Finalmente, terminamos nuestra sucesión de casos comparados con Vietnam, acaso el ejemplo más inspirador. Veán ustedes el número de muertos que tiene esa nación: 35, hasta ahora, entre una población de 95 millones de personas, una nación continental, de ingreso medio y con un sistema de salud precario. Su victoria sobre el nuevo coronavirus se basa en la acción política rápida, determinada, masiva y muy atenta a las recomendaciones de la ciencia más actualizada. Fueron estrictos

y lograron una comunicación persuasiva. Hicieron un plan económico de gran escala para quedarse en casa y desarrollaron kits de pruebas al alcance de millones que se transformaron en ejemplo de exportación en toda Asia.

Ahora bien, no podemos decir que el libre acceso a la información haya sido su signo. Hubo multas y arrestos a personas que usaron redes sociales para compartir información distinta a la oficial. Esto es algo debatible —pues se hizo en nombre del combate a la infodemia— y sin embargo, hay que decir que la comunicación del gobierno vietnamita ha sido muy clara, según reconoce la Organización Mundial de la Salud.

Como se puede ver, se trata de un mundo muy complejo, de balances difíciles, cruzados, yuxtapuestos, contradictorios.

Finalmente, creemos que de estas trece naciones y de otras decenas que hemos estudiado podemos extraer para México, al menos seis lecciones fundamentales para seguir en una lucha que de todos modos será larga.

Primero, hay que reconocer el tamaño y la ubicación del problema: no podemos conformarnos con la información que llega a través de los enfermos con síntomas. Las personas con síntomas y con los que no los tienen —pero que a su vez, contagian a otras— son el vector a controlar más importante.

Segundo: por eso, la realización de pruebas —muchas pruebas— es esencial. Se debe ir al terreno para conocer dónde está el virus y cuáles son sus espacios predilectos para contagiar. Es aquí donde el Gobierno mexicano reprueba flagrantemente. No hay, no hemos encontrado, otro gobierno que haya convertido en definición de su política —explícitamente— no hacer pruebas, o hacer pocas pruebas en una extraña noción de “representatividad estadística”. En ninguna otra parte del mundo se ha llegado a un extremo como este.

Tercero. El personal médico debe estar sujeto a todas las seguridades, a todo el reforzamiento, a toda la protección, bajo la forma de insumos, indumentaria, infraestructura. Si no hay este despliegue estratégico y esta prioridad para la primera línea de batalla, para quienes arriesgan su vida por la nuestra, el combate será más costoso y desmoralizante.

Cuarto. La política económica es parte de la política sanitaria. Se trata de apoyar la directriz, quedarse en casa y para eso se otorgan recursos. Se trata de crear condiciones materiales y financieras para hacer posible los confinamientos. Con toda probabilidad, México vivirá otros rebrotes y este volverá a ser un tema exigible una y otra vez.

Cinco. ¿Cómo se propaga el virus en México? ¿Cuáles han sido sus vehículos, escenarios y eventos de mayor contagio? Hay una imperiosa necesidad de conocer esas circunstancias. Este tipo de estudios no han sido conocidos en México y hoy son más necesarios si queremos evitar el resurgimiento de nuevas olas y la aparición de nuevas variantes del mismo virus, de frente a los meses críticos de invierno en este año y probablemente en 2021.

Sexto. El otro grave error es el de las contradicciones y ambigüedades en torno al uso universal y obligatorio del cubrebocas. En esta materia crítica, no hemos tenido ni claridad, ni transparencia ni comunicación coherente. Aún hoy, en noviembre, las recomendaciones oficiales siguen sin ser categóricas, a pesar de la evidencia mundial acumulada.

Para terminar, a riesgo de ser repetitivo, pero rumbo al corazón de este seminario de transparencia, queremos dejar sentadas, estas cuatro deudas de información pandémicas, que todavía hoy, tiene nuestro país:

1. No sabemos el tamaño de la enfermedad porque no hemos hecho suficientes pruebas; el número de mexicanos contagiados es muchas veces mayor al reconocido oficialmente y no se han hecho los esfuerzos oficiales para tener ese cálculo realista, del cual se desprenda una acción estatal que le corresponda.
2. Tampoco sabemos el tamaño de la muerte real. Empiezan a ensayarse los primeros cálculos de lo que se denomina “muerte en exceso”, pero es necesario reconocer ese número por las mismas razones: forjar una respuesta estatal de esa dimensión.
3. El sistema de semáforos supone una recopilación de información ordenada y sistemática, sobre los contagios, las hospitalizaciones, los fallecimientos y otros indicadores. Pero también supone una coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos locales que sigue sujeto a la negociación y a consideraciones coyunturales y locales. Es exigible que ese mecanismo trabaje con la máxima transparencia.
4. La falta de información cierta ha producido una orientación imprecisa y por tanto una pedagogía pública exigua. Las frecuentes ambigüedades, errores, omisiones o dislates contenidos en los mensajes de la vocería oficial han impedido la producción de esa confianza y la disciplina social que exige la mayor emergencia sanitaria padecida por México en mucho tiempo.

Bibliografía

Becerra, Ricardo (Coord.) (2020). *La gestión de la Pandemia en México*. Ciudad de México: Consejo Consultivo Ciudadano Pensando en México.

Signos vitales y los síntomas de México⁷

Enrique Cárdenas Sánchez

Origen y sentido de (los) Signos Vitales

La información verdadera, oportuna y confiable es fundamental para el diseño de la política pública y para la toma de decisiones. Su escasez o falta de credibilidad afectan negativamente la relación entre gobierno y gobernados. Se desarrolla una suerte de desconfianza en el gobierno y empaña su trabajo a los ojos de la sociedad. Por eso con preocupación hemos observado en México que tenemos cada vez menos información creíble, que aparecen más datos falsos impulsados por el propio gobierno, y que por lo tanto, es más difícil la relación de la sociedad civil y de la población en general con el gobierno.

Signos Vitales nace de la preocupación derivada de la cada vez más escasa información proveniente de fuentes oficiales en temas de interés nacional, así como de la reducción sistemática en el número y calidad de datos o indicadores disponibles. La disminución de información no favorece el conocimiento de nuestra realidad y, por lo tanto, la adecuada toma de decisiones. Es de esta manera que Signos Vitales nace en medio de un mundo cambiante en donde los datos se pueden traducir en información de gran utilidad.

Signos Vitales tiene por objeto, recopilar información, generar diagnósticos —a partir del análisis estadístico—, realizar prospectiva y coadyuvar en la disminución de las asimetrías de la información entre los distintos actores sociales. En concreto, Signos Vitales busca dar luz a la realidad nacional, la cual conlleve a un claro entendimiento de los retos y problemas de la vida diaria en México.

⁷ Este ensayo está basado y tomado del reporte de “Signos Vitales Síntomas de México” que puede ser consultado en: <https://signosvitalesmexico.org.mx/reportes/reporte-0/>

La medición de los signos vitales no es un tema exclusivo de las ciencias de la salud. La comprobación y su seguimiento, determina que muchos de los órganos más importantes de una persona, una organización o una entidad, funcionen de manera correcta y que, a la vez, esto traiga como consecuencia una buena salud, un buen desempeño o una adecuada entrega de resultados. El hecho es que la óptima medición de los signos vitales permite conocer de manera inmediata, el estado que guardan algunos de los principales contextos que le dan vida y funcionalidad a alguien o a algo.

En México, desde hace varios años, pero de manera importante desde el inicio de la actual administración federal, se encuentra presente la preocupación de la cada vez más escasa información proveniente de fuentes oficiales en temas de interés nacional, así como la reducción sistemática en el número y calidad de datos e indicadores disponibles. Ya sea por razones presupuestales, de estilo de gobierno o por tendencia ideológica, la disminución de información no favorece el conocimiento de nuestra realidad y, por lo tanto, la adecuada toma de decisiones. Por ello, el Ideario de Signos Vitales está basado en los principios de libertad, respeto, tolerancia y pluralidad. Su contenido puede también ser consultado en la página web de la organización.

De esta manera es como nace la organización Signos Vitales,⁸ cuyos principales objetivos se basan en recopilar información fidedigna e independiente, y generar un análisis estadístico sobre las variables claves de nuestra vida económica, política y sociocultural para dar a conocer con un buen grado de certeza el estado en que se encuentra el país. Signos Vitales reporta el estado que guarde nuestro país, alerta sobre problemas inminentes y los divulgan periódicamente a nivel nacional e internacional. Y finalmente, funciona como una luz que muestra la dirección que México está siguiendo, a nivel nacional e internacional, y participa como una voz de alerta en aquellos asuntos relevantes cuando la viabilidad del país, armonía social, prosperidad para todos, respeto a los derechos humanos, democracia y libertad pudieran correr peligro.

De esta manera, se busca proveer información fidedigna, con análisis experto, de tal forma que quienes toman decisiones en el gobierno o en entidades de la sociedad civil como empresas, universidades y centros de investigación, puedan apoyar sus argumentaciones y razonamientos para obtener los fines y objetivos que se plantean, de manera eficiente y efectiva. El primer reporte de Signos Vitales denominado Sí-

⁸ Signos Vitales está conformado por un Consejo que se compone de un Comité Ejecutivo, un Comité Asesor de Especialistas y un Comité Asesor en Comunicación. A este grupo se le agrega un conjunto adicional de especialistas en cada área de interés, conocedores del campo y expertos en el análisis e interpretación de datos estadísticos e indicadores. Estos grupos de especialistas, que participan a título personal y de manera no pecuniaria, brindan su guía para el contenido de los reportes y los revisan, pero la responsabilidad última es de Signos Vitales.

tomas de México hace un recuento del panorama de la información en México, en términos de carencias de información que existe en el país. Este ensayo expone a la opinión pública dichas carencias, así como la forma en la que se llega a dichos hallazgos, con el fin de hacer conscientes a los miembros de la sociedad sobre la problemática existente. De igual manera también se hace un corte de caja de modo que es posible dar seguimiento a la oferta de información gubernamental abierta al público y cómo evoluciona con el tiempo.

El equipo operativo de Signos Vitales se encarga de seguir los principales indicadores y elaborar el borrador de cada reporte, que es discutido en sesiones de los especialistas bajo la Regla de Chatham House,⁹ para que Signos Vitales integre su versión final. Los temas abordados en la organización son: Economía, Desarrollo Social, Energía, Educación, Salud, Pobreza y Grupos vulnerables, Medio Ambiente, Migración, Estado de Derecho, Seguridad Pública, Relaciones Internacionales, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión. Cabe aclarar que la división no es restrictiva, sino se realiza con fines de especialidad, ya que como se verá más adelante, se reconoce la transversalidad de ciertos asuntos.

¿Cómo se deben medir los signos vitales de México?

A partir de la convocatoria realizada por Signos Vitales a finales del mes de octubre de 2019 a un grupo considerable de especialistas, se llevaron a cabo 10 sesiones (una por tema) en un primer momento, en las cuales se discutió la lista de aquellos temas claves de cada área y el estado que guardaba la generación de información de cada tema en México. Los resultados que aquí se presentan provienen de esas reuniones y del trabajo de Signos Vitales a lo largo de 2020.

Para definir los temas fundamentales se consideró el arreglo institucional indispensable que permita un piso mínimo de sana y efectiva convivencia en México, aquello que debe cuidarse como país para evitar el deterioro de un sector o un grupo poblacional, o incluso aquello que ponga en peligro la estabilidad, un colapso de la sociedad, la economía, el medio ambiente o la gobernanza. Dicho lo anterior, los signos vitales deben medir aquellos puntos críticos en cada uno de los temas escogidos y son plasmados, preferentemente, a través de una expresión numérica, como un dato o indicador.

Nuestros “Signos Vitales” (SV) deben medir de alguna manera aquellos puntos

⁹ Esta regla implica que se mantiene bajo reserva la identidad de quien asistió, la filiación de quien haya expresado cualquier comentario o ningún comentario en sí. Consúltese en: <https://www.chathamhouse.org/chatham-house-rule/translations>

críticos en cada uno de los temas escogidos. Los especialistas propusieron indicadores, fuentes de información y subtemas a abordar para cada una de las mesas temáticas de discusión. De igual manera, surgió en prácticamente cada mesa la inquietud por la pérdida de información, o mayor dificultad para su acceso, o las amenazas presupuestales o institucionales a quienes generan información, especialmente al INEGI. A su juicio, era relevante realizar una búsqueda amplia y no acotada de fuentes de información para cada una de las problemáticas a tratar, y en su ausencia proponer variables proxy. Por tanto, era relevante conocer lo siguiente:

1. ¿Qué información se encuentra disponible? ¿Es esta información confiable? ¿Existe información que se ha dejado de publicar?
2. ¿Cuál es la información que se publicaba con regularidad? Es decir, ¿con qué información se contaba al menos hasta 2018?
3. ¿Cuál es la información vital que corre el riesgo de perderse?
4. ¿Se ha generado nueva información? Y ¿qué tipo de información es?
5. Finalmente, ¿cuál es la información que no se ha publicado, y que el Estado Mexicano está obligado por ley a generar?

Se reconoció, en consecuencia, que era necesario llevar a cabo un ejercicio sistemático y crítico de revisión de las principales fuentes de información oficiales, bases de datos, sistemas de información, o publicaciones oficiales que no se encuentren necesariamente en un formato semejante al de datos (como pueden ser boletines estadísticos). Como resultado de tal proceso, en SV hemos iniciado la documentación de la pérdida, ausencia, disponibilidad y generación de datos en los temas antes mencionados.

De esta búsqueda seleccionamos y documentamos más de 1 300 indicadores que provienen principalmente de fuentes oficiales de información y primordialmente de fuentes primarias. Esto implica que la disponibilidad de información, con independencia de que se encuentre actualizada, representa una oportunidad por conservar dicho acervo de información. Su pérdida representaría una pérdida irreparable en muchos casos.

Cabe destacar que los indicadores que se presentaron en el primer reporte de Signos Vitales denominado Síntomas de México, representan un primer acercamiento por entender el escenario actual en el que nos encontramos. Es un punto de partida y es parte de esa búsqueda por lo vital. Pero debe ser un ejercicio constante.

Signos Vitales y la temática a cubrir

Los temas abordados se agrupan en tres grandes áreas que son: Social, Economía y Medio Ambiente, y Gobernanza, mismas que se describen a continuación:

Social. En esta área se abordarán los temas de Pobreza, Migración, Educación y Salud, discriminación.

Las líneas de investigación en lo social son muy diversas y sus enfoques muy variados. Un asunto neurálgico es que el tratamiento de muchos temas deben estar enfocados al acceso efectivo a derechos; al concepto de brechas entre grupos de población y entre regiones, a la naturaleza transversal de los temas y fenómenos, como el caso de discriminación. Ahí se destacó la relevancia del impacto de las políticas sociales en general, y en particular, lo relativo al aprendizaje de los alumnos, al acceso efectivo a servicios de salud de calidad, y sobre todo su efectividad en cuanto a resultados concretos. En cuanto a fuentes de información, se destacó el hecho que los convenios internacionales obligan a México a proveer información vital.

Economía y Medio ambiente. El análisis de los indicadores económicos y del medio ambiente es más tradicional. Dado el impacto de la interacción humana en la economía y con nuestro planeta, no se puede entender el desarrollo económico en un ambiente degradado que perjudique la calidad de vida de las personas de esta y las siguientes generaciones. Las enseñanzas de la pandemia del Covid-19 son fundamentales en nuestro tratamiento del cambio climático todavía más allá de lo que ya estaba ocurriendo. Dichos cambios conllevarán muy seguramente a la generación de información no vista anteriormente.

Con regularidad, los indicadores macroeconómicos son usados para expresar la realidad de un país, pero no por ello se logran percibir sus problemas estructurales. Desde el análisis exhaustivo de los datos pretendemos generar señales que nos permitan advertir las debilidades económicas estructurales con el objeto de señalar los probables riesgos a los que se enfrenta la economía mexicana, sus fortalezas, así como dilucidar (sin proponer) las oportunidades que se pueden generar.

Gobernanza. Esta área incluye los temas de Estado de derecho, Seguridad pública, Medios de comunicación y Libertad de expresión.

En Estado de derecho se toma en consideración el diseño y la fortaleza y de la arquitectura institucional y el cumplimiento del marco legal por los órganos del Estado. Aquí se tocan temas como la democracia, sus reglas y formas de operación, la libertad que se puede o no ejercer en procesos electorales, la rendición de cuentas y la efectividad del sistema de pesos y contrapesos en una democracia moderna. También se tratan la amplitud y profundidad de las libertades civiles, el respeto a los derechos humanos y el federalismo tanto político como fiscal. Queremos saber cómo son y cómo se siguen las reglas del juego de la convivencia entre los distintos miembros

de la sociedad, entre gobernantes y gobernados. Por último, es materia de interés estudiar los mecanismos de los gobiernos para ejercer el poder a través de acciones extralegales como la intimidación y las afectaciones a la privacidad y los mecanismos con que cuenta la sociedad para establecer límites al poder.

En cuanto a Seguridad Pública, se abordará lo relacionado con la violencia, el crimen y el desarrollo institucional de los órganos policiales y de procuración de justicia. En este apartado se consideran las corporaciones policíacas en los tres órdenes de gobierno, especialmente la Guardia Nacional, así como su efectividad para controlar la violencia, la delincuencia y la criminalidad. El crimen organizado, y la lucha en contra de su operatividad, también será considerado.

En esta área, como en las demás, se pretende visibilizar asuntos que, a pesar de su gravedad, no son objeto de estudio ni de política pública. Se reconoce que la visibilización de la violencia contra las mujeres, contra periodistas y las violencias en el hogar han dado lugar a modificaciones en la política pública para su atención efectiva y transparente. Por último, un lugar común entre el Estado de derecho y la Seguridad pública será observar el actuar de la Guardia Nacional en sus labores como policía.

El último tema en esta área es el de la libertad de expresión y la relación entre el gobierno y los medios de comunicación. De especial interés es la violencia contra periodistas, el financiamiento público a medios y empresas de comunicación, y el comportamiento de las redes sociales en su actuar para ampliar o reducir la libertad de expresión y la diseminación de noticias y análisis fidedigno y verdadero. Son asuntos de interés la pluralidad, diversidad y concentración de mercado en los medios de comunicación.

Indicadores y sus características

Para calificar como un indicador clave, un Signo Vital, debe tener una o más de las características que se enuncian a continuación:

Riesgo sistemático: Datos que comuniquen inestabilidad o puedan ser muestra de contagio a nivel sistémico, es decir, que la problemática que expresan pueda trascender más allá de lo local o sectorial.

Generador de distorsiones: Que su ausencia o invisibilidad sea tan importante que tenga implicaciones en la planeación y en el diseño de políticas públicas, así como en su eventual evaluación, genera asimetrías entre los diversos agentes económicos o sociales. Dicha información se describe como imprescindible y forma parte de los mínimos necesarios a los que toda persona o institución deba tener acceso.

Consensuado nacional e internacionalmente: Esta característica implica que exista un consenso amplio nacional e internacional entre especialistas, gobernantes y países en la medición y presentación de cierta información, con una frecuencia determinada.

Es el tipo de información que forma parte de un acuerdo multilateral y trasciende fronteras físicas y temporales.

Manifiesta una realidad: Describe una realidad a través de una expresión numérica, accesible y de fácil comprensión. Esto puede ser un dato o un indicador, o una medición de percepción. Son medidas que permiten realizar comparaciones entre elementos de una muestra o a través del tiempo.

Coyuntural: Son aquellos datos o indicadores que pueden o no encontrarse dentro del marco de los ya descritos pero que pueden surgir a través del tiempo —por eventos o fenómenos inesperados— y no pueden pasarse por alto, como es el caso de la aparición del coronavirus (Covid-19). Con frecuencia son eventos exógenos que motivan la implementación de nuevas medidas, las cuales tienen que monitorearse a través de una nueva generación de indicadores que permitan generar nueva estadística o mejorar la vigente.

Pérdida de información

No hay duda de que en México estamos perdiendo información vital para la toma de decisiones y que la confiabilidad de otra información es a menudo cuestionable. Tras la evidencia de pérdida de información o de difícil acceso, nos concentramos en definir primero aquella información relevante y detectar su existencia y publicación periódica. Para la realización del primer reporte de Signos Vitales, Síntomas de México, se consultaron 30 Sistemas de Información generados en México por dependencias de la administración pública, así como información de índole internacional como el caso de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud.

Para determinar el estado de los indicadores se analizaron las fuentes antes consultadas y se revisó —en este primer ejercicio— la “oportunidad” con la que la información es publicada. Es decir, si era publicada en tiempo y forma, en los sitios diseñados para presentarla, de acuerdo con la normativa vigente —en los casos que así corresponde— y si cumplía con la frecuencia con la que debe publicarse.

Estas características van acompañadas de una clasificación del “estado” de la información, que al menos cumple cinco criterios:

Disponible.

Ausente.

Media o alta probabilidad de pérdida.

Generada recientemente (no mayor a un periodo de dos años).

Inexistente (vacío de información).

En este ejercicio se destaca la información que guarda un estado de ausente, aquella que se generaba con anterioridad, al menos hasta 2017, pero que se ha dejado de publicar al menos por dos años, por alguna razón que no se ha identificado aún. No se genera ningún juicio de valor ante dicha ausencia en este primer ejercicio, pero el reporte lo hace del conocimiento público. Se considera a las cifras “preliminares” como no oficiales, dado que su misma naturaleza implica que pueden ser modificadas y que no representa, por lo tanto, información actualizada.

También se identifica información en riesgo de desaparecer. Las alertas que se generan en este estado se dan principalmente por dos razones: modificaciones a la normatividad vigente que implique desaparición de instituciones y con ello la información que las mismas generaban y, por otra parte, las presiones generadas al presupuesto que han limitado a los generadores de información, en particular el INEGI, en los últimos meses, a recabar cierta información. Dichas presiones pueden inducir cambios tanto en la frecuencia de medición o la probable desaparición de información, sobre todo aquella que se desprende de censos o encuestas. Tal es el caso, por ejemplo, del Censo Agropecuario que se ha decidido, por razones presupuestales, dejar de seguir aplicándolo.

Destacamos también en este Reporte los primeros esfuerzos que hemos hallado por incrementar el entendimiento de ciertos fenómenos sociales y económicos en fechas recientes por parte de las autoridades encargadas. Sin embargo, es importante decir que dichos esfuerzos parecen ser aislados y no son parte de una política coordinada en materia de generación, procesamiento, y difusión de información.

Principales hallazgos y resultados

Derivado del proceso y de las definiciones antes descritas, se identificó la información disponible, así como aquella que tiene cierta probabilidad de pérdida y la ya ausente. También se exponen algunos casos de nueva generación como de vacío de información, que a juicio de los especialistas puede representar el de mayor relevancia. Los temas relacionados con Desarrollo social, Salud, Discriminación y Seguridad pública son los que mayor información disponible presentan y hasta ahora de menor ausencia. No obstante, están sujetos a cierta vulnerabilidad. Por ejemplo, aquellos sujetos a encuestas, como la medición de la pobreza cuya información base proviene del Módulo de Condiciones Socioeconómicas. O, por ejemplo, el caso de la Inversión Extranjera Directa (IED), la cual ha sufrido modificaciones para su cálculo y ha dejado de ser parte de la información generada por el INEGI. Por lo anterior, se puede distinguir una subcategoría de información disponible la cual ha sido modificada en su método de cálculo, y que con frecuencia mide mejor fenómenos relevantes en el país. Tal es

el caso del acceso efectivo a derechos que mide el CONEVAL, o la implementación del nuevo Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible que permitirá tener un mejor entendimiento de las brechas existentes entre grupos etarios, regiones, niveles socioeconómicos, género, entre otras características espaciales y de la población.

Algunas áreas enfrentan retos importantes de riesgo de pérdida o, en el peor de los casos, un vacío de información. Algunos ejemplos se enlistan a continuación:

Medios de comunicación y libertad de expresión. De los temas abordados, este es el que mayor vacío de información presenta. Se conoce muy poco del tema a partir de las estadísticas oficiales, a pesar de ser un derecho fundamental. La mayor parte de la información con que se cuenta la generan organizaciones sociales o el sector privado. Para mejorar la calidad y el manejo de la información, sería oportuno generar muchos más indicadores sobre este tema. Asociado a lo anterior, las formas de transmisión y consumo de la información, sobre todo el uso exhaustivo de redes sociales, ha dejado de lado las formas convencionales de medición de impacto, censura y ahora el fenómeno de *fake news*. Preocupan los ataques físicos y mediáticos por parte del gobierno a comunicadores y no hay estadísticas relacionadas. Por último, si bien la solicitud de información goza de un alto índice de respuesta, 98% aproximadamente, su calidad no siempre es adecuada.

Economía. Información en materia de competencia, que permita conocer el nivel de concentración por mercado de la economía. Desconocemos los niveles de concentración de mercados estratégicos y, en consecuencia, las implicaciones de dicha concentración sobre el bienestar social. Los estudios con los que se cuentan no permiten conocer el pulso de la situación en un momento determinado, y el vacío de información no permite la elaboración de políticas públicas informadas en materia de competencia económica.

En este sentido, existe escasa información en materia de proyectos de infraestructura, principalmente sobre la determinación y criterios para la selección de la cartera de proyectos de inversión. Tampoco se publican todas las evaluaciones *ex-ante* de los proyectos de inversión, y por tanto, se desconoce si dichos proyectos cumplen con la legislación vigente en materia de responsabilidad hacendaria. Finalmente, existen esfuerzos insuficientes por entender las economías locales, resultado en parte por los incentivos perversos que ha traído consigo la coordinación fiscal. Sólo recientemente se ha legislado para prevenir el sobreendeudamiento de las entidades federativas que pudieran poner en peligro la sustentabilidad fiscal del país.

Medio ambiente. En México se ha desactualizado el Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIA), sistema que contiene múltiples indicadores que son calculados en función de la información depositada en el Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales (SNIARN). Signos Vitales ha podido corroborar la caída del 86% de las variables que el sitio reportó al menos hasta el año 2017. A nivel

subtema las ausencias de información se concentran en estadísticas relacionadas con atmósfera, recursos pesqueros y residuos.

Desarrollo social. Se mostró preocupación por la calidad, confiabilidad y falta de transparencia del Censo del Bienestar, así como de la mayoría de los programas sociales del gobierno actual. La falta de reglas de operación, de transparencia de los padrones de beneficiarios, así como de diversos temas sobre dichos programas y sus implicaciones, son materia de preocupación. Por ejemplo, es necesario conocer el verdadero número y montos entregados (flujo o acumulado), así como la condición laboral de los llamados «Jóvenes construyendo el futuro», por sus implicaciones sobre el mercado de trabajo.

Educación. Ante las modificaciones constitucionales en materia educativa, sus implicaciones son ya irreversibles. Se destaca la pérdida de información que se genera en materia de desempeño escolar para la población indígena, ya que los resultados de la evaluación permiten realizar mediciones del aprendizaje de dicho grupo poblacional, la población más pobre y excluida en México. Por otro lado, los indicadores de impacto a los que daba seguimiento el INEE y que plasmaba en el documento “Panorama Educativo de México”, dejarán asimismo de publicarse. La pérdida del documento es inminente, pero no por ello el cálculo de los indicadores ya que se cuenta con la metodología adecuada para reproducir dicho ejercicio. Cabe destacar que, en este caso en particular, la participación de la sociedad civil como de los interesados en la materia jugará un papel crucial.

Debe destacarse que la SEP, a través de sus registros administrativos, aporta un gran volumen de información a través del cuestionario 911 para la estimación de indicadores educativos. Dichos indicadores se relacionan con las condiciones socioeconómicas, la trayectoria escolar, y miden dimensiones relacionadas con la eficiencia y eficacia en el sector educativo. No obstante, han sido y son a la fecha insuficientes para poder tener un verdadero horizonte educativo en el país.

Migración. Existe la limitante de que gran parte de la información publicada no es fácilmente manipulable como una base de datos, aunque no la restringe o presenta atrasos en su presentación. Por su parte, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) publica información con menor nivel de desagregación a diferencia de los años anteriores (hasta 2018), lo que implica una pérdida de calidad en la información.

Estado de derecho. Existen menos problemas en este tema que en los anteriores. No obstante, hay retrasos en la publicación de información en algunos temas. Por ejemplo, al mes de febrero del 2021, el Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Consolidación del Sistema de Justicia Penal no contiene información actualizada. El reporte que arroja la evaluación y el seguimiento, se publica con una frecuencia trimestral pero las últimas cifras que se encuentran disponibles son del segundo tri-

mestre de 2019. Además, el sitio en el que se publica la información fue modificado por última vez el 9 de agosto de 2019 de acuerdo con información del mismo sitio.

Seguridad pública. Se cuenta con diversas fuentes de información, principalmente la del INEGI, la del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y ahora la de Presidencia. Sin embargo, los resultados de las dos primeras difieren por el método con el que realiza la contabilidad de ciertos actos. La información se encuentra disponible pero como ya lo han documentado diversas organizaciones de la sociedad civil, no son fuentes del todo confiables. Aunado a lo anterior, gran parte de la información proviene de encuestas, lo que puede traer consigo cierto riesgo por sesgo en el registro de algunos delitos, como secuestro y extorsión.

Comentarios finales

En principio, es de suma importancia aclarar que la documentación de la pérdida de información aquí vertida dio inicio antes de la declaración de pandemia ocasionada por el Covid-19, el 11 de marzo de 2020. Es decir, dicho proceso de deterioro en materia de información no es resultado del problema de salud pública. Habrá que recordar que el cese de actividades no esenciales en México se dio hasta el 30 de marzo.

Signos Vitales pretende aportar información de utilidad para toda la población —tanto en el interior como en el exterior del país— como un bien público. Es decir, debe ser accesible libremente. Es por ello relevante el desarrollo de cierta metodología que nos permita generar un sistema de alertas con información fidedigna, confiable y replicable, utilizando la mejor información posible en coordinación con otras organizaciones de la sociedad civil.

Un México más plural requiere de información puntual, precisa y confiable que permita tener un amplio conocimiento de su población, sus necesidades, las problemáticas particulares que enfrenta en el día a día e incluso sus preocupaciones. Un México democrático requiere que su población y su gobierno actúen de manera informada. Por ello, la democratización de la información es la piedra angular del esfuerzo que estamos realizando.

Bibliografía

Signos Vitales (2020). “Síntomas de México”. Disponible en: <https://signosvitalismexico.org.mx/reportes/reporte-0/>

Transparencia y desafíos del trabajo comunitario en un contexto de pandemia

Maylí Sepúlveda

Las grandes catástrofes a las que se ha enfrentado la humanidad a lo largo de la historia siempre han representado retos para quienes buscan sobrevivir y logran adaptarse. La participación en procesos organizativos comunitarios no son la excepción. Por el contrario, las organizaciones se enfrentan a nuevos desafíos que ponen en juego su cohesión interna, y agudizan su vulnerabilidad frente a quienes no simpatizan con su activismo.

En marzo de 2020 ControlaTuGobierno (CTG) estaba colaborando con diversos procesos organizativos comunitarios de defensa del agua, proveyéndoles de asistencia técnica y asesoría para obtener y utilizar información pública. Varios de estos procesos se orientaban a la mejora de sus modelos de gestión y casi todos estaban dirigidos por mujeres.

En México, por mandato constitucional, son los municipios los que deben encargarse de proveer de agua potable y servicios de alcantarillado a la población. Sin embargo, la mayoría de los organismos operadores de agua de los municipios enfrenta serias deficiencias para cumplir sus obligaciones legales, lo que ha propiciado que sean las propias comunidades quienes se organicen para gestionar el agua potable y ponerla a disposición de sus vecinos.

La necesidad de la población y de todos los sectores económicos de disponer de agua potable para sus actividades cotidianas, con frecuencia ocasiona que la provisión de este recurso se utilice con fines políticos. Sin ir más lejos, aquí en la ciudad de México, en procesos electorales pasados, se dio el cierre de válvulas a colonias que no simpatizaban con el partido en el poder, y en otras zonas cada vez son más comunes los asaltos a camiones de distribución de agua que envía la Alcaldía o que pertenecen a empresas privadas.

En diversas regiones de la zona conurbada, para poder operar y dar mantenimiento a los sistemas comunitarios de agua son las comunidades quienes donan recursos

ya sea para la compra del terreno donde se ubica el sistema, o para reparaciones de infraestructura. Por eso, se realizan asambleas para decidir en conjunto quiénes formarán parte del comité encargado de la administración del pozo, lo que incluye fijar tarifas y realizar la cobranza.

Es así como la infraestructura de agua potable se convierte en un codiciado botín para grupos políticos locales, quienes ven en la gestión del agua un mecanismo para obtener simpatías o castigar a los opositores, por lo que con frecuencia buscan cualquier pretexto para apropiarse de los pozos y utilizarlos en su beneficio.

Toda esta explicación es para poner en contexto el hecho de que desde hace ya varios años han sido las propias comunidades quienes se organizan para informarse y obtener asistencia técnica con el propósito de mejorar la gestión de sus sistemas de agua, tarea a la que fue invitada ControlaTuGobierno.

El primer desafío: el aislamiento y sus consecuencias

En febrero y marzo de 2020, CTG de la mano de Water Integrity Network, estábamos realizando talleres de la “Caja de herramientas de gestión de integridad para sistemas comunitarios de agua”. La pandemia de Covid-19 y el confinamiento, pusieron en pausa las acciones que se tenían previstas. Los talleres presenciales tuvieron que posponerse y se abrió un pequeño periodo de parálisis colectiva.

Como ya se ha escrito y analizado en diversas publicaciones (RED LAC, 2020; Muiznieks, 2020; García Bermejo, 2020; CICR, 2020), la emergencia sanitaria evidenció problemas que antes ya existían y que se exacerbaron. De pronto, la violencia familiar, entornos locales delictivos y/o violencia comunitaria relacionada (y no) con el miedo a la pandemia, y la falta de acceso a servicios de salud, afectaron a las personas de las comunidades y, en consecuencia, el activismo pasó a un segundo término. Las personas que ya enfrentaban problemas crónicos de salud encontraron serias dificultades para acceder a atención médica y medicamentos, ya que todo estaba centrado en el Covid-19.

El momento fue aprovechado por grupos de interés que no se confinaron, sino que vieron la oportunidad para tomar los sistemas de agua y desplazar a las personas que los habían estado gestionando.

A este panorama se agrega que la mayor parte de las personas con las que trabaja CTG tienen empleos informales que con el confinamiento se suspendieron, como venta de comida y otros servicios. Las personas se quedaron sin ingresos como lo muestran las cifras oficiales, dos de cada tres mujeres con trabajos informales se han quedado sin empleo durante la pandemia (De Haldenvang y Capurro, 2021).

Uno de los recursos más valiosos para el activismo comunitario es el tiempo. Cuando los hijos e hijas y demás integrantes de la familia se quedan en casa, el escaso

tiempo de las mujeres se reduce aún más.¹⁰ Ahora había que apoyar las clases en línea o por TV, atender a adultos mayores, y las oportunidades para seguir con el trabajo comunitario fueron las primeras que se detuvieron. Las mujeres se vieron aisladas en sus hogares, con muchas personas que reclamaban su atención y sin recursos.

Hay que mencionar también que las niñas, niños y adolescentes confinados en casa, requerían de dispositivos electrónicos y conexión a internet para cumplir con sus tareas escolares, sin embargo, la conectividad y el acceso a dispositivos con capacidad adecuada resultaron insuficientes o no estaban disponibles en los hogares.¹¹

Segundo desafío: no hay agua y todo se detiene o se complica

Justo cuando los gobiernos centraban la campaña en el lavado de manos y el “quédate en casa”, la administración del agua se entorpeció, lo que incrementó los riesgos de contraer la enfermedad. Por ejemplo, en la Alcaldía Iztapalapa, una de las más grandes de la CDMX, 400 000 personas reciben el líquido por medio de pipas o por “tandeo”, expresión que se refiere a recibir el agua por turnos durante ciertas horas del día o la noche. En abril de 2020, apenas iniciada la pandemia, la Alcaldesa de Iztapalapa, reconocía que cuando menos 60 000 familias “padecen por falta de suministro”. (Navarrete, 2020)

La muerte de familiares y la falta de protocolos para la atención de la emergencia ocasionó enfrentamientos con las autoridades sanitarias¹² y problemas de salud mental: “aquí es costumbre tocar las campanas de la iglesia cuando alguien muere, y yo me angustiaba porque cada vez eran más constantes. Pensaba: ya murió otra persona”, nos relataba la presidenta de un organismo comunitario.

¹⁰ “Respecto a los hombres, las mujeres destinan 2.5 veces más de tiempo a los quehaceres del hogar y el doble en el cuidado de otras personas, indistintamente de su condición de pobreza. Esta relación se mantiene de 2008 a 2018. En este último año, las mujeres dedicaron en promedio 22 horas a la semana a las tareas del hogar y 28 horas al cuidado de otras personas, mientras que los hombres dedicaron ocho y quince horas, respectivamente. Entre la población ocupada, las mujeres también son quienes asumen la mayor responsabilidad del trabajo doméstico. En situación de pobreza, las mujeres ocupadas emplean el triple de tiempo que los hombres; y en contextos de no pobreza, las mujeres ocupan el doble de tiempo que los hombres. Esta relación se mantiene para el periodo de 2008 a 2018” (CONEVAL, 2018).

¹¹ “De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT, 2019), presentados recientemente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en nuestro país hay 36.62 millones de hogares. De ellos, 2.6 millones no disponen de ninguna televisión; 15.6 millones no tienen radio o aparato modular; 4.5 millones no tienen teléfono celular; 12.76 millones no tienen línea de teléfono fija; 14.37 millones no disponen de una computadora; mientras que 8.67 millones no disponen de servicio de internet.” (Arellano, 2020)

¹² Consúltese en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52319044>

Sin ingresos para afrontar el gasto que implica acudir al sector privado por padecimientos crónicos como hipertensión, diabetes, cáncer de mama, leucemia y enfermedades del corazón, las familias se vieron ante el desabasto de medicamentos para este tipo de padecimientos en los hospitales públicos. De acuerdo con un estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2018) “el gasto de bolsillo en enfermedades crónicas puede condicionar a una familia a caer en la pobreza”. Este tipo de gasto es uno de los más altos del mundo. En consecuencia, las familias con personas que tenían enfermedades graves pre-existentes no pueden seguir con los tratamientos que tenían en curso.

El tercer desafío: la falta de información

Ya no es novedad decir que nadie estaba preparado para un fenómeno de esta magnitud. La transparencia era y sigue siendo un factor clave para orientar a la población adecuadamente y disminuir la desesperación de las familias. Durante estos primeros once meses de la pandemia fue notoria la falta de políticas y medidas sanitarias transparentes. Entendiendo la transparencia como el imperativo y la urgencia de buscar los medios más adecuados para mantener informada a la población con datos verídicos y disponer de protocolos de auxilio públicos, concretos y diversos. Hasta hoy, lo que muestran los medios es que cuando alguien cae enfermo los familiares no saben qué hacer. Todo ello sin contar con la llamada “infodemia” que lo mismo lanzaba advertencias serias y científicamente documentadas, que datos falsos sobre la enfermedad. En estos casos el acceso a información pública gubernamental, de manera clara, oportuna y en el formato correcto era crucial (OPS, 2020).

En nuestra experiencia, las comunidades no dispusieron de información con esas características. Tenemos por lo menos tres casos de familias que tuvieron que atenderse en sus casas, apoyados a distancia por “el médico de la farmacia de enfrente”, quien por lo general les vendía los medicamentos que recetaba. Familias enteras cayeron enfermas (en una proporción mucho menor las niñas y los niños) y tuvieron que luchar solas con la enfermedad, ayudadas por la propia comunidad que pasaba a dejarles “un taquito”, agua o les compraba los medicamentos que necesitaban. Estas familias se “quedaron en casa” y la mayoría sobrevivieron solas, frente a servicios que se anunciaban por radio y televisión y que nunca estuvieron realmente disponibles. Fue la comunidad la que les ayudó.

Esta situación no ha cambiado con el paso de los meses y justo por eso uno de los mayores desafíos, en un contexto electoral como el nuestro, es hacer pública la información sobre los recursos que invierten los gobiernos para hacer frente a la pandemia y los protocolos reales de atención. Asimismo, es urgente supervisar los

servicios telefónicos y a distancia que se ofrecen y no funcionan, y castigar el uso mediático de “apoyos” como tanques de oxígeno, atención médica en casa, y otros que se difunden por los medios de comunicación, pero en realidad no están accesibles cuando la población los solicita. Este uso de los medios para aparentar la disponibilidad de servicios que no existen es, por decir lo menos, un crimen y una inmoralidad que debería sancionarse.

La información que permite saber cómo se enfrenta la pandemia no ha estado a disposición de las y los mexicanos, ejemplo de ello es que en la Ciudad de México existen 120 programas de apoyos para personas afectadas por el Covid-19 pero solo en diecisiete de ellos hay información sobre sus beneficiarios. Esta es una declaración que hizo la Comisionada María del Carmen Nava en noviembre de 2020.

Como se puede ver, estamos en un contexto muy adverso para recuperar la confianza en las instituciones que con o sin elecciones, es el sustento básico de la democracia.

El cuarto desafío: la violencia desde el Estado o por parte de grupos no identificados

Desde abril del 2020 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendaba “asegurar la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y acceso a la justicia ante posibles violaciones de los derechos humanos, incluidos los DESCAs, en el contexto de las pandemias y sus consecuencias, incluyendo abusos por parte de actores privados y actos de corrupción o captura del Estado en perjuicio de los derechos humanos”.¹³

Estos actos de abuso por parte de actores no identificados afectaron a las comunidades con las que estábamos trabajando de muy diversas formas. La primera de ellas fue que grupos ajenos a la comunidad se apropiaron de dos sistemas comunitarios de agua potable, aprovechando el confinamiento y la desmovilización de las comunidades organizadas. A dos familias les robaron sus automóviles, varias sufrieron asaltos al salir de sus hogares para comprar alimentos o medicinas. Algunos sufrieron el acoso de los policías por no traer cubrebocas o tenerlo mal colocado y en algunas entidades se impuso una especie de “toque de queda” para obligar a la población a confinarse.

El contexto implicaba una desmovilización de procesos sociales que estaban en su punto más álgido al iniciar la pandemia, entre ellos el movimiento de mujeres y los procesos organizativos de defensa del agua, que avanzaban en su demanda de una nueva ley elaborada por la propia ciudadanía y que se discutía en el Congreso.

¹³ Énfasis de los autores.

Estos movimientos se paralizaron durante los primeros meses. En el caso del agua, que era el que nos mantenía trabajando en las comunidades, logramos obtener recursos del Fondo de Acción Urgente, fundación colombiana que nos apoyó con recursos para restablecer la comunicación con las personas en las comunidades. Fue así que pusimos en marcha el proyecto *Nosotras Seguras*, que consistió en romper el aislamiento de las personas en las comunidades y desarrollar protocolos de seguridad al interior de las familias, en el entorno comunitario y en medios digitales.

Lograr los objetivos del proyecto implicó transformar de inmediato la estrategia de trabajo con los procesos organizativos comunitarios, dejar de trabajar *in situ* y encontrar vías digitales de comunicación, capacitación y asistencia técnica. Todo ello con el pleno conocimiento de la falta de conectividad que prevalecía en las comunidades.

De las 65 mujeres que participaron en el proyecto 54 contaban con internet gracias a los “datos” de su teléfono celular y 25 disponían de una computadora en casa. La mayoría no estaba familiarizada con aplicaciones de videollamadas o tenía poca experiencia con ellas por lo que fue un reto sacar adelante tres talleres: seguridad en el ámbito doméstico, seguridad en el ámbito comunitario y seguridad digital. Para lograr los propósitos del proyecto en un contexto de pandemia, se distribuyeron celulares, tablets y micro SD, así como crédito en “tiempo aire”.

El mayor logro de este proyecto fue romper el aislamiento y reactivar las redes de solidaridad y activismo comunitario. El concepto de “seguridad” mostró a través de los talleres su otra cara: el cuidado colectivo como estrategia de defensa de la población más vulnerable.

El quinto desafío: alternativas frente a la desesperación

Era difícil hacer frente a todas las vulnerabilidades a las que estaban expuestas las personas que integraban los procesos comunitarios con los que hemos trabajado a lo largo de la pandemia. Sin embargo, la reanudación de la comunicación entre ellas y con nosotros derivó en una idea que trajo esperanza para todas. Una de las participantes tenía experiencia en la conformación de redes de trueque y economía solidaria, lo que permitió apoyar a la reactivación de los ingresos del grupo de productoras al hacer un catálogo, un pequeño plan de producción y vincularlas con una red de comercio justo que ya estuviera en operación. El resultado fue la conformación de una “Red de mujeres en acción urgente” donde participan 30 productoras en total. Hay diez que ofrecen productos agroecológicos, tres servicios de gastronomía, seis ofrecen productos artesanales, siete en servicios artísticos y culturales y 4 en servicios profesionales y comunitarios.

A finales del 2020 la Red de economía solidaria seguía activa y han establecido intercambios con otras redes de productoras, principalmente del Estado de México.

Otra iniciativa que vale la pena mencionar es la de las Organizaciones que participan en la Coordinación de Gobierno Abierto de México, quienes abrieron “un sitio web” para facilitar el acceso a toda la información sobre la pandemia. En este sitio se articulan todos los sitios actualmente existentes sobre el Covid-19, particularmente aquellos que publican información sobre el uso y seguimiento de los recursos públicos para prevenir y atender contagios.

Conclusiones

Paradójicamente, en un mundo globalizado, la conectividad sigue siendo el privilegio de ciertos núcleos de la sociedad, a diferencia de grandes sectores de la población que cuentan con un acceso limitado al mundo digital. En este contexto, es evidente que la conectividad es un bien público al que tendrían que poder acceder todas las personas, independientemente de su condición socioeconómica. No es posible decretar el distanciamiento social sin conectividad porque, como hemos visto en los párrafos precedentes, esto implica aislamiento y con ello el recrudecimiento de todas las vulnerabilidades a las que están expuestas las grandes mayorías, es decir, millones de personas.

ControlaTuGobierno aprendió que los grandes desafíos del trabajo con procesos organizativos comunitarios son principalmente tres: romper el aislamiento de las mujeres confinadas en sus hogares; crear redes de comunicación y alianzas digitales que protejan a las comunidades y les permitan conservar conquistas que les tomó décadas obtener (como los sistemas comunitarios de agua); y, conformar espacios de economía solidaria con el uso de redes sociales que faciliten la venta de productos y el intercambio de bienes y servicios, incluso sin necesidad de contar con “dinero”.

Es indispensable y urgente reconocer que las tareas de cuidado son tan urgentes como el derecho a la salud. La violencia al interior de los hogares ha sido reconocida en todo el planeta como un problema de salud pública que afecta principalmente a mujeres e infantes.

Asimismo, se deben impulsar protocolos de cuidado y seguridad comunitaria para que las personas puedan salir y transitar libremente cuando necesiten hacerlo, combatir el miedo al “otro” mediante estrategias de seguridad que vinculen a los vecinos.

Es muy importante establecer protocolos para garantizar la seguridad ciudadana de modo que no se ponga en riesgo el patrimonio de las familias y de las comunidades. Las fuentes de agua son parte del patrimonio comunitario en muchas localidades rurales y semi rurales.

Es evidente que se requiere de voluntad política para hacer pública información que permita a las personas tomar decisiones: a qué hospital acudir, dónde solicitar servicios de salud sexual y reproductiva, disponibilidad de medicamentos para otros tratamientos graves como cáncer, VIH, esclerosis. El Covid no es la única enfermedad que aqueja a las comunidades.

Sería conveniente contar con un Directorio de servicios en línea para apoyo en tareas escolares, asistencia psicológica y para problemas de salud mental y violencia intrafamiliar. Pero estas actividades también se pueden proveer mediante mecanismos de apoyo comunitario y de solidaridad social, que no estén vinculados a intereses electorales o de partido.

Estas son nuestras propuestas para el 2021.

Bibliografía

- Arellano, Saúl (2020). En el mar de la precariedad educativa. Disponible en: https://www.mexicosocial.org/en-el-mar-de-la-precari-educativa/?fbclid=IwAR1Gm5OVEmwMVXkWj-fwKep7x-vXSZ9eEWt_KUm1-6ONYI7eT8gwmE3TGYOA
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020) Resolución No. 1/2020. Pandemia y Derechos humanos en las Américas. Abril. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja para México (2020). México y América Central: la violencia no cesa con Covid-19, asegura CICR al presentar su informe humanitario 2020. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/mexico/m-xico-y-am-rica-central-la-violencia-no-cesa-con-Covid-19-asegura-cicr-al-presentarRED>
- LAC (2020) Riesgos de protección asociados a violencia en el marco de la pandemia de Covid-19, Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Riesgos%20de%20protecci%C3%B3n%20asociados%20a%20violencia%20en%20el%20marco%20de%20la%20pandemia%20de%20Covid-19.pdf>
- CONEVAL (2018). Pobreza y género en México: hacia un sistema de indicadores. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-y-genero-en-Mexico-2008-2018.aspx>
- De Haldevang, Max y Capurro, M.E. (2021) Desempleo femenino ya era preocupante en México... y la pandemia lo empeoró. En *El Financiero*, 15 de enero.
- García Bermejo, Carmen (2020). Más de 200 médicos y enfermeras fueron atacados por el estigma asociado al virus en México. Disponible en: <https://saludconlupa.com/noticias/mas-de-200-medicos-y-enfermeras-fueron-atacados-por-el-estigma-asociado-al-virus-en-mexico/>
- IMCO (2018). Pequeños pasos para transformar al sistema de salud. México. Disponible en: <https://imco.org.mx/pequenos-pasos-transformar-al-sistema-salud/>
- Muiznieks, Nils (2020). Junto a la Covid-19, una pandemia en la sombra acecha a Europa: la violencia de género en el ámbito familiar. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/07/while-tackling-Covid-19-europe-is-being-stalked-by-a-shadow-pandemic-domestic-violence/>
- Navarrete, Shelma (2020). Iztapalapa busca atender a 60 000 familias con problemas de falta de agua. En *Expansión*, abril. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/cdmx/2020/04/11/iztapalapa-busca-atender-a-60-000-familias-con-problemas-de-falta-de-agua#:~:text=CDMX-,Iztapalapa%20>

busca%20atender%20a%2060%2C000%20familias%20con%20problemas%20de%20falta,siga%20las%20medidas%20de%20higiene.

OPS (2020). Entender la infodemia y la desinformación en la lucha contra el Covid-19. Disponible en: <https://www.paho.org/es/file/64245/download?token=vqDvd7jC>

A manera de epílogo

En tiempo real: la presencia oportuna de la sociedad civil en el primer año de la pandemia por Covid-19

Eduardo Bohórquez¹⁴

La gravedad de la pandemia global por Covid-19 no está en duda. Mientras escribo este texto, la canciller Merkel anuncia medidas de emergencia ante el embate de la nueva cepa en Alemania antes de las fiestas de Pascua y hay cada vez más escándalos sobre funcionarios que han abusado de los protocolos de vacunación para beneficiar a sus amigos o familiares, lo mismo en el norte de Europa que en la Patagonia. Hemos pasado de la trillada fórmula de las albricias de los casos de éxito en algunas latitudes a un aprendizaje continuo de que nadie, absolutamente nadie, puede cantar victoria.

Los niveles de información son crecientes, pero su calidad fluctuante. Todos los días se comparte información basada en ciencia, pseudo-ciencia y anti-ciencia. Se habla ya de una infodemia global en la que la información disponible es objeto de

¹⁴ Se escribe este texto en los primeros días de marzo de 2021, en la víspera del primer año de la declaratoria de emergencia de las autoridades mexicanas a partir de los indicios del crecimiento de la pandemia global en México y América Latina. Esta reflexión, una actualizada respecto a mi intervención en el seminario que organizó la doctora Jacqueline Peschard a finales de 2020, refleja, parcialmente, el trabajo de un amplio equipo en Transparencia Mexicana y Transparencia Internacional, organizaciones hermanas en América Latina y México, aliadas nacionales como Tojil, Impunidad Cero o Justicia Justa y el trabajo de organizaciones civiles tanto a nivel nacional, como en las entidades federativas y los municipios de México. Las reflexiones, naturalmente, consideran también la respuesta y el desempeño de autoridades y organismos internacionales, federales, estatales y municipales en México. Por la naturaleza del texto, las reflexiones buscan animar una reflexión más amplia sobre lo ocurrido, las oportunidades de aprendizaje, los riesgos futuros y no sustituye los informes y evaluaciones realizados por Transparencia Mexicana, Transparencia Internacional, así como las organizaciones con las que trabajamos en alianza y coautoría. Para continuar la conversación en twitter @ebohorquez

controversia de forma sistemática, y aún las mejores proyecciones son revisadas continuamente. Los gobiernos ajustan día con día sus estrategias y la economía política sobre el tema está en un rango que va desde el crecimiento desmedido de Amazon hasta cambios cada vez más prolongados en la forma de vivir en las ciudades. Sobra decir que nadie estaba completamente preparado, aunque muchas organizaciones, autoridades y países tenían noción de que eventualmente algo así ocurriría, especialmente en países asiáticos, que ya habían vivido con SARS-2 o México, que se había enfrentado con H1N1 hace una década.

Hay también, entre tantas dinámicas, la de un actor social que no había tenido la misma presencia en emergencias globales anteriores: la sociedad civil organizada. Como tal, estamos en presencia de un actor nuevo, organizado alrededor de la defensa del interés público, y ya no, alrededor de formas clientelares o de intereses particulares. La sociedad civil organizada a la que hago referencia, no es la que prestó servicios de alivio a la población durante la pandemia, sino la que buscaba asegurarse de que lo público, el interés de todos, se mantuviera de la mejor forma posible, ante las necesidades apremiantes o la presión de grupos de interés legítimos e ilegítimos que buscan afectar las decisiones colectivas. No me referiré, por la naturaleza de este texto, a la enorme riqueza de esta respuesta colectiva y estratégica, pero sí a algunos rasgos que faciliten aprendizajes futuros.

La importancia de una respuesta oportuna de la sociedad civil organizada

En una emergencia global, el sentido de oportunidad de la respuesta es esencial. El caso de las organizaciones civiles especializadas en el seguimiento de las decisiones gubernamentales y el gasto público no es distinto. Un ejemplo está en las contrataciones gubernamentales. De no haber lanzado en marzo de 2020, por ejemplo, un documento elaborado por una docena de países de América Latina, liderados por México, sobre los riesgos de corrupción en contrataciones durante emergencias (Transparencia Mexicana, 2020), la conversación sobre cómo dar seguimiento al gasto público en pandemias habría quedado en una lista continua de escándalos. El documento, elaborado a la par de las declaraciones de emergencia en diferentes países, dio marco a la conversación sobre qué observar en contrataciones y cómo hacerlo en los siguientes meses.

Con esta lista en mano, fue más sencillo identificar qué estaba pasando en términos de contrataciones para los suministros médicos, abrió la antesala a la discusión sobre la contratación de la vacuna, y permitió la identificación de modalidades nuevas en la contratación pública. Pero sobre todo, fue evidencia de que lo aprendido por

años desde la sociedad civil organizada en términos del monitoreo y seguimiento del gasto público, tenía una aplicación práctica en una emergencia. La sociedad civil organizada había dado seguimiento a desastres como huracanes o terremotos, y fue relativamente sencillo que a la par de los gobiernos se establecieran mecanismos independientes de monitoreo y seguimiento al presupuesto y gasto público. Una década de aprendizajes permitió una adaptación rápida de estrategias, iniciativas y herramientas para reducir riesgos de corrupción e impunidad durante la pandemia. Aunque los retos son evidentes, otro habría sido el escenario, sin la acción oportuna y coordinada de la sociedad civil organizada.

El alcance temático de la respuesta ante una pandemia global

Determinar el alcance de la contraloría social en una pandemia global no es sencillo. Entre las organizaciones civiles y sociales especializadas en el tema de presupuesto y gasto público, la parte más visitada fueron las contrataciones públicas de emergencia: IMCO, México Evalúa, Poder, se concentraron en el tema presupuestario y de gasto público durante la pandemia. Pero, para entender la riqueza de la respuesta cívica, hay que considerar que además de destacar su seguimiento puntual al gasto por Covid-19, las organizaciones civiles, especialmente en México, fueron más allá. #SusanaVigilancia, por ejemplo, avanzó el tema de acceso a la justicia digital durante la pandemia o el seguimiento a los recursos no presupuestarios (deuda o financiamientos) que fueron aplicados a mitigar los efectos sociales y económicos de la pandemia. ITAC-TEC y DLM se concentraron en las denuncias. Justicia Justa e Impunidad Cero, junto con Transparencia Mexicana (TMX) y Tojil, abordaron el tema de empresas fantasma en la contratación de medicamentos. Y organizaciones locales como Iniciativa Sinaloa, ControlaTuGobierno (CTG) o CCIS trabajaron a nivel municipal en el seguimiento del gasto en la pandemia a nivel local e incluso comunitario. La Unidad para la transformación de los Congresos de TMX (UTRAC-TMX) se concentró en la función fiscalizadora del Estado mexicano tanto a nivel federal como estatal, mientras que TMX y Tojil siguieron con atención la acción del Poder Judicial durante la pandemia. La lista, evidentemente, no es exhaustiva, pero describe parte de la inmensa riqueza social en el tema, y sobre todo, la especialización y alcance temático del seguimiento, monitoreo y evaluación de la agenda pública en este año.

Un modelo de seguimiento y evaluación continuos durante emergencias y reactivación social y económica.

Uno de los retos más frecuentes para el control democrático del gobierno es la continuidad en los trabajos de monitoreo y seguimiento de una emergencia. Pasada la novedad de las primeras dos semanas, el grueso de la actividad de monitoreo y segui-

miento de una emergencia se va disolviendo. En el terremoto de la ciudad de México en 2017, por ejemplo, el entusiasmo de las iniciativas como #Verificado desapareció una semana después. El trabajo de monitoreo y seguimiento de una emergencia sanitaria ha tomado un año y, de forma simultánea, se han ido agregando retos nuevos como la reactivación social y económica o el tema de vacunas y tratamientos.

Es aquí donde la importancia de actuar en tiempo real se combina con la necesidad de adaptarse continuamente a la evolución del manejo de la pandemia. Esta no es una agenda estática, sino dinámica. No solo requiere una sociedad civil organizada, efectiva, técnicamente sólida, sino con capacidad para mantener su trabajo en el tiempo y al mismo tiempo adaptarse. Para nuestra fortuna, y la del país, la sociedad civil organizada pudo, cuando menos en algunos temas, adaptarse rápidamente y contribuir al control democrático de la pandemia.

Corolario: algunos resultados y lecciones aprendidas

Hay que decirlo sin ambages: las inversiones históricas para que la academia y la sociedad civil desarrollen funciones de control democrático reditúan bien en tiempos de emergencia sanitaria y reactivación económica. Ello, sin embargo, no significa que existan aún los mecanismos de coordinación y colaboración necesarios para potenciar sus resultados e impacto. Aun en un momento de solidaridad social, es difícil asegurar cooperación, coordinación y eficiencia, pero la experiencia internacional y nacional durante 2020 y 2021, ilustra que México estuvo mejor preparado que muchas otras naciones para ejercer controles sociales basados en derechos humanos y modelos democráticos. Su trabajo ilustró también los límites de algunas instituciones públicas y la necesidad de figuras de gobierno y parlamento abierto donde haya mayor cooperación entre instituciones gubernamentales y sociedad civil para dar resultados. A un año de la declaratoria de emergencia, por ejemplo, la propuesta de Transparencia Mexicana de impulsar en el Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto una plataforma única para el seguimiento de los planes, programas, acciones y recursos del Gobierno Federal en la emergencia sanitaria y la atención de sus consecuencias sociales y económicas está casi lista, pero todavía no es pública. Otro tema pendiente son las auditorías especiales a solicitud de la sociedad civil organizada. Los órganos de fiscalización superior se vieron rebasados por la pandemia y ni estos ni los congresos tuvieron respuestas articuladas y estratégicas durante el primer año de pandemia. Aquí es donde resulta necesaria una agenda para la sistematización y el aprendizaje de lo vivido, y donde la colaboración con la academia es central. Las universidades deben recuperar su lugar como epicentro de las conversaciones sobre los futuros posibles. En esas conversaciones también tiene un papel relevante el sector privado.

En Septiembre de 2020, la Fundación Gates produjo un reporte en el que informaba que en 25 semanas de pandemia el mundo había perdido 25 años de progreso en la agenda de salud. En marzo de 2021, los primeros datos ilustran que México agravó su crisis de salud pública con un crecimiento de sobrepeso y obesidad. En los índices de bienestar subjetivo, México se desplomó en un año. La situación económica es preocupante y el crecimiento económico sigue en números negativos. Pero, entre todas las señales negativas, hay un activo en la mesa que podemos aprovechar mejor: la sociedad civil organizada está ahí, preparada, es capaz de adaptarse y crecer en las emergencias y tiene el potencial de conocimiento y experiencia de las tres décadas anteriores, está todo listo para ser utilizado.

Bibliografía

Acción Ciudadana, <https://accion-ciudadana.org/>

Asociación para una Sociedad Más Justa, <https://asjhonduras.com/>

Chile Transparente, <https://www.chiletransparente.cl/>

Costa Rica Íntegra, <https://costaricaintegra.org/>

Funde, <http://www.funde.org/>

Participación Ciudadana, <https://pciudadana.org/>

Poder Ciudadano, <https://poderciudadano.org/>

Transparencia Internacional Brasil, <https://transparenciainternacional.org.br/>

Transparencia Mexicana, <https://www.tm.org.mx/>

Transparencia Mexicana et al., (2020). Contrataciones públicas en estados de emergencia (en línea).
Disponibile en: <www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/recomendaciones_ESPT.pdf>

Transparencia por Colombia, <https://transparenciacolombia.org.co/>

Transparencia Venezuela, <https://transparencia.org.ve/>

Índice de autores

Ricardo Becerra

Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Eduardo Bohórquez

Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana

Enrique Cárdenas Sánchez

Presidente del Comité Ejecutivo de Signos Vitales y director de Puebla contra la corrupción y la impunidad

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Comisionada Presidenta del INAI

Jacqueline Peschard

Profesora-Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
Coordinadora del Seminario Universitario de Transparencia

Mónica Rebolledo

Directora de Inclusión y Desarrollo Social en Corazón Capital A. C.

Maylí Sepúlveda

Presidenta de la mesa directiva de Controla TuGobierno A. C.

Gabriela Velázquez Álvarez

Especialista en el Sector de Comunicación e Información, UNESCO-México