

# Las políticas de información: antecedentes internacionales y situación actual en México

*Juan Escobedo Romero*<sup>1</sup>

*Luis Roberto Rivera Aguilera*<sup>2</sup>

El trabajo presenta un análisis general del desarrollo de las políticas de información en algunos países europeos y americanos, en los que se incluye a México. Este desarrollo internacional ha tenido influencias que se identifican plenamente en México. El texto señala además las disposiciones internacionales enfocadas a la consecución de la libertad de acceso a la información y se describe cómo éstas han tenido una repercusión global; en él se aborda también el avance latinoamericano, del cual se exponen, de manera breve, algunos casos de los principales países. Por otro lado, se explican los avances que México ha manifestado en los últimos 10 años, poniendo énfasis en el desarrollo de las políticas orientadas al acceso a la información pública, la transparencia y rendición de cuentas.

*Palabras clave:* acceso a la información pública, políticas de información, transparencia.

## **Information Politics: International Backgrounds and Current Situation in Mexico**

The paper presents an overview of the development of information policies in some European and American countries, including Mexico. It also notes international arrangements aimed for achieving freedom

<sup>1</sup> Profesor-Investigador de la Escuela de Ciencias de la Información de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Doctor en Bibliografía y Documentación por la Universidad de Alcalá, Madrid, España. Maestro en Historia por El Colegio de San Luis, AC. Licenciado en Bibliotecología por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Líneas de investigación: patrimonio documental mexicano, políticas de Información en México y América Latina. Correo electrónico: [juan.escobedo@uaslp.mx](mailto:juan.escobedo@uaslp.mx).

<sup>2</sup> Profesor de la Escuela de Ciencias de la Información de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Pasante de la Maestría en Educación con Especialidad en Innovación Educativa por la Universidad Marista de San Luis Potosí. Licenciado en Bibliotecología e Información por la Escuela de Bibliotecología de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Líneas de investigación: tecnologías de información y comunicación, educación a distancia e innovación educativa. Correo electrónico: [rrivera@uaslp.mx](mailto:rrivera@uaslp.mx).

of information access and describes how these have a global impact. The text also addresses the progress in Latin America and a briefly description of the cases in major countries is provided. Moreover, it explains the progress for Mexico in the past 12 years, emphasizing the policies of transparency, public access to public information and other issues related with information policy.

*Keywords:* access to public information, information policy, transparency.

## **Introducción**

En este artículo se presenta a los interesados un marco general del desarrollo de las políticas de información a nivel internacional; con ese contexto referencial es posible situar el avance que en materia de políticas de información ha logrado México. Dicho avance se divide en dos partes y un análisis específico; las dos partes se refieren, primero, a los antecedentes históricos de México con relación al establecimiento y promulgación de disposiciones en materia de políticas de información; segundo, al desarrollo actual que se ha experimentado en esta materia a partir del siglo XXI; mientras que el análisis específico se centra en las disposiciones legales. Finalmente se ofrece un grupo de conclusiones y algunas reflexiones en torno a los caminos que se deben seguir para el adecuado desarrollo de las políticas de información en México.

## **Objetivos**

1. Explicar de manera general el desarrollo de las políticas de información a nivel internacional.
2. Revisar el desarrollo de algunos países de Latinoamérica y de las acciones que han realizado en la materia.
3. Analizar el desarrollo de las políticas de información en México utilizando la legislación que tiene el país.
4. Señalar algunas conclusiones y problemas principales que se deben abordar actualmente en el área de las políticas de información.

## **Declaración del concepto *políticas de información* y sus áreas**

Antes de comenzar queremos declarar nuestra postura con relación al concepto de *políticas de información*. Por él entendemos que se trata de un conjunto de leyes y regulaciones que alientan o regulan la creación, uso, almacenamiento y comunicación de información (Overman, 1990: 803). Este concepto tan simple abarca toda una gran y variada temática que contempla muchos aspectos tanto generales como específicos de todas las actividades que generan o que trabajan con información, tanto en ámbitos públicos como privados. Para esta ponencia nos enfocaremos específicamente en las políticas de información que privilegian el acceso a la información y promueven la transparencia. En cuanto a las áreas que conforman las políticas de la información, los distintos especialistas coinciden —palabras más, palabras menos— en que dicho campo a nivel internacional reconoce siete rubros primarios (Overman, 1990: 805).

1. Libertad de la información y libertad en el acceso a la información. Ambos, fundamentos base de la democracia.
2. Privacidad de la información. Protección de los datos personales y de la privacidad personal.
3. Apertura. Acerca del derecho a saber que tiene una sociedad.
4. Utilidad. Referido a la utilidad real en la práctica diaria.
5. Costo y beneficio. Aquí se inserta el necesario aparato burocrático.
6. Secreto y seguridad. (Protección de la seguridad nacional).
7. Propiedad. (Respeto a la creación intelectual).

La mayoría de las áreas tienen que ver con aspectos que permiten el uso de la información, pero también con su protección, y todos son centrales en los procesos que respaldan una democracia. Este ejercicio de análisis se centra en aquellas disposiciones que por naturaleza propia impulsan el estado democrático a nivel internacional, el cual se identifica con las actividades que promocionan la transparencia y el acceso a la información.

## **El desarrollo de las leyes a nivel internacional**

Existen algunas leyes que son paradigmáticas y que han contribuido al desarrollo de las políticas de información. La historia del siglo xx indica que los países europeos fueron los primeros en desarrollar las disposiciones y ordenamientos que posibilitaran el uso de la información pública por todos los ciudadanos; esto tiene significado relevante pues sentó parte de las bases del área que hoy llamamos *políticas de información*. En este sentido, el Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws, elaborado por David Banisar —excelente estudio global sobre el tema— es un referente obligado para trazar el desarrollo a nivel internacional de la apertura de la información pública a los respectivos ciudadanos.

Lo que se destaca en este texto es que para 2006 muchos de los países señalados han adoptado algún tipo de sistema de acceso a la información pública (Banisar, 2006: 2) un total de 69 países son los que han implementado distintas formas de proveer información de carácter público. Cabe destacar que entre esas naciones se encuentra México. De todo este grupo de países sobresale Suecia, país que impulsó disposiciones en fechas muy anteriores al resto de los Estados incluidos en el estudio, específicamente en 1766. Incluso para América Latina llama la atención Colombia que estableció ordenanzas de este tipo en 1888 (Banisar, 2006: 57).

Los países angloamericanos y el Reino Unido, principalmente Inglaterra, han impulsado las leyes conocidas como FOIA (Freedom of Information Act)<sup>3</sup> que sin duda han tenido repercusión a nivel internacional. Los países de América del Norte, Estados Unidos y Canadá, son los que han desarrollado, junto con Inglaterra y otros países miembros de la Unión Europea, un modelo de desarrollo para la política de información nacional, que tiene entre sus elementos:

1. La protección de los derechos de autor
2. Disposiciones para el acceso a la información pública
3. El desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones

<sup>3</sup> Para el caso de Estados Unidos de Norteamérica los textos completos de esta disposición se pueden consultar en <http://www.state.gov/m/a/ips/>.

#### 4. La aplicación y uso de la tecnológica para promover los aspectos anteriores.

De esos elementos se derivan la creación de programas y, en algunos casos, el establecimiento de leyes. Esos países han desarrollado modelos particulares que son los que han dictado el desarrollo en el resto de los países, específicamente Estados Unidos de Norteamérica y Canadá han influenciado a casi toda Latinoamérica, a la par que los países líderes de la Unión Europea lo han hecho en ese continente, pero también en Latinoamérica.

Lo importante es que esta influencia internacional no se reduce a los mandatos y recomendaciones de EUA, Canadá y la Unión Europea. En este sentido, otros organismos de la llamada *burocracia internacional*—como la ONU, a través de la UNESCO, la CEPAL, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio— han dictado las pautas para que países subdesarrollados de Latinoamérica, África y Asia sigan el curso natural del desarrollo y ejecución de un grupo fundamental de políticas de información en sus respectivos países.

De lo anterior resalta que una de las principales tareas que han impulsado esas organizaciones es la eliminación de las malas prácticas que impiden el crecimiento económico y social de los países en desarrollo, identificando como el epicentro de tales prácticas a la corrupción en todas sus formas. Con ese trabajo se pretende la consecución de procesos transparentes a través de la libertad y acceso a la información; esto es lo que los países desarrollados han interpretado como la principal solución al atraso de los países subdesarrollados. Ejemplos claros de políticas de información en América Latina son las propuestas de trabajo emprendidas en programas como el e-LAC, proyecto de la CEPAL para el desarrollo de la sociedad digital en América Latina; y la Declaración de Florianópolis que resalta la importancia de que América Latina se desarrolle a partir de la administración, promoción, uso, intercambio y análisis de información.<sup>4</sup> En este sentido el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe (e-LAC2015) representa y contiene un

<sup>4</sup> [<http://www.cepal.org/elac/>; <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/4312/florianopolis.htm>], consultado en enero de 2012.

conjunto de disposiciones importantes que se han trabajado por los países latinoamericanos en etapas, las cuales tienen metas específicas hasta 2015; entre ellos se considera el acceso a banda ancha, el gobierno electrónico, el desarrollo económico y social sustentables, así como el establecimiento de un entorno que posibilite los objetivos del plan (CEPAL, 2010). En el mismo sentido se han realizado esfuerzos regionales dentro del continente, como es el caso del Plan Puebla-Panamá que emprendieron desarrollos de telecomunicaciones para Centroamérica en 2001 (Katz, 2003: 89).

Es preciso decir que de los países de América Latina quizá los más destacados son Chile, Brasil, Argentina, Colombia y México. En la literatura especializada este grupo es tomado como referencia e indicador de las realidades que se viven en el continente. Para el análisis general de casos que se abordan en este artículo nos remitiremos a este conjunto.

Cabe destacar que en América Latina los trabajos especializados para el establecimiento de las condiciones que propiciaran la sociedad de la información tuvieron sus inicios en la década de los noventa, lo cual ha dado como resultado que la gran mayoría de los países de la región cuenten con acciones estratégicas y operativas (Hilbert *et al.*, 2005: 8). Lo anterior es una realidad en la que, paso por paso —y con el establecimiento y desarrollo de políticas de información— los países han comenzado a cosechar los beneficios que se derivan del paradigma de la sociedad de la información que ha sido promovido desde la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU), la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) y la Cumbre del Grupo de Río, así como desde otros frentes y acciones (Hilbert *et al.*, 2005: 11).

Existen otros trabajos que señalan actividades de los países latinoamericanos; en ellos se confirman las acciones y esfuerzos en la región. Tal es el caso del trabajo de Marlery Sánchez y Juan C. Vega, quienes analizan de manera general el desarrollo latinoamericano en la materia; mientras que los estudios de Egbert Sánchez Vanderkast<sup>5</sup>

<sup>5</sup> En este sentido, Egbert Sánchez Vanderkast complementa el trabajo al hacer estudios sobre los servicios bibliotecarios entre los que destaca el acceso a las fuentes de información y el acceso a la banda ancha en su artículo “Servicio de Información...”, que se referencia en la parte de fuentes de este artículo.

brindan materia para el conocimiento y análisis de la situación gracias a su tratamiento íntegro como tema de investigación, así como el abordaje propiamente analizando la materia. Estos autores lo que aportan es una puntualización sobre el desarrollo que tiene el tema y lo que se ha realizado en la región sobre la materia.

Uno de los organismos especializados en la región es la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa,<sup>6</sup> red cuya principal acción es el apoyo y promoción de la transparencia, acceso a la información y a la rendición de cuentas para los ciudadanos por parte de los congresos de los países miembro, que actualmente son Colombia, Perú, Argentina, Chile y México.

En este ambiente de desarrollo de las políticas de información en América Latina y de la creación de las condiciones que generan la transparencia, la libertad del acceso a la información y la rendición de cuentas han logrado que los principales países latinoamericanos tengan en la actualidad procesos que permiten su avance. En ese sentido, uno de ellos es Chile, país que, a partir de su pertenencia a Transparencia Internacional,<sup>7</sup> destaca por sus avances en materia de calidad del acceso a la información pública; por eso es el capítulo chileno uno de los destacados en América Latina, sobre todo porque desde hace cuatro años Chile emprendió y mantiene diversos trabajos orientados a la evaluación del acceso a la información pública, proyectados desde la Ley de Transparencia (Cid *et al.*, 2012: 16).

Lo que se puede afirmar es que Chile se adhiere a una corriente internacional del fomento a la transparencia a partir de disposiciones normativas y legales que parten de una clara política pública especializada en información. Siguiendo con este análisis breve del caso chileno se puede observar que en la Ley de Transparencia número 20.285 se incluyó la llamada *transparencia activa* (Cid *et al.*, 2012: 21) similar a la disposición de la ley mexicana sobre transparencia que habla sobre la obligatoriedad de publicación de información, de oficio. Cabe destacar que organismos especializados en medir los avances de los países en la materia colocaron a Chile como uno de los países

<sup>6</sup> Véase [<http://www.transparencialegislativa.org>].

<sup>7</sup> Es una organización de corte internacional que se dedica a combatir la corrupción en los negocios, en la política, así como en la vida cotidiana de la gente. Mayores datos en [<http://www.transparency.org>].

latinoamericanos con mayor solidez en materia propia de las políticas de información; ello ocasiona un ambiente político estable, así como la generación de condiciones para el desarrollo económico y social (Torrejón, 2007: 11).

Brasil es otro caso en el que las políticas de información han tenido un fuerte desarrollo. El llamado *Libro verde* (Takahashi, 2001), documento impulsado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, es el proyecto que sentó las bases para el desarrollo de las condiciones que permitieran a Brasil el ingreso en la llamada sociedad de la información. Lo fundamental del documento se centra en los aspectos económicos, de desarrollo social, éticos, laborales, del mejoramiento de las actividades del gobierno, su eficiencia y transparencia; de asuntos de educación; incorporación de la iniciativa privada, del desarrollo tecnológico y de la competencia internacional.

En otro frente, este país está discutiendo a nivel internacional un asunto de espectacular relevancia; se trata de que los países con rápido crecimiento de la población “conectada” tengan acceso gratuito al Internet. Entidades y gobiernos, como Google y el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica, observan que las tecnologías y el acceso a la información son catalizadores fundamentales para el desarrollo económico (Corbin, 2012). Lo que observamos con esta nota de Kenneth Corbin es una propuesta que trasciende fronteras y que sitúa al desarrollo económico como un resultado del uso de la información y de las nuevas tecnologías. Es interesante vislumbrar dentro de pocos años, una política de información de carácter global que podría beneficiar a muchos habitantes del mundo; sin embargo, en una buena cantidad de países prevalece el enfoque de ver un negocio en el acceso al Internet, lo cual es un freno.

En Argentina, los trabajos para la promoción abierta y clara de políticas de información actualmente se respaldan en un conjunto de normas, decretos y disposiciones de ese país (Mercedes Velázquez). Este cúmulo de trabajo hace referencia a un periodo de cinco años; en este lapso quizá un momento importante ocurre cuando, en 1998, se creó el Programa Nacional para el Desarrollo de las Comunicaciones Telemáticas y como parte de él se desarrollaron centros tecnológicos comunitarios; mientras que en el 2000 se creó el Programa Nacional

para la Sociedad de la Información.<sup>8</sup> El objetivo fue el diseño, la implementación de políticas públicas y proyectos para la difusión de la información y del conocimiento, y el intercambio de ambos por medio de las tecnologías de la información y comunicación. Las prioridades del programa fueron:

1. Uso del Internet por todos los ciudadanos
2. Formación de recursos humanos especializados
3. Desarrollo de servicios
4. Desarrollo de las tecnologías y el software.

Se crea el programa Civitas para dotar tanto de presencia a los municipios, como de telemedicina: hospitales en red, desarrollo del gobierno electrónico por medio de Nacion.ar. Estas acciones se enmarcan dentro del programa e-LAC al que pertenece Argentina, en el cual tiene, a la fecha, metas y compromisos. Hacia 2008 el reporte Global Information Society Watch, 2007, del estado que guarda este país en la materia indica avances considerables en infraestructura de telecomunicaciones, en la política del gobierno para promover la inclusión y el desarrollo, en la política e infraestructura educativa, así como en el desarrollo de contenidos que se dispongan a través de las vías de comunicación gubernamental. Quizá el único pendiente que enfrenta este país radica en la consolidación de alguno de los proyectos de Ley para el Acceso a la Información, los cuales se han pospuesto desde su propuesta más fuerte emprendida en 2003 por el presidente Néstor Carlos Kirchner.

Colombia es otro de los países a los que se debe seguir la pista en su tránsito por el desarrollo de las políticas de información y en sus aspiraciones al desarrollo por medio de la implementación de los requerimientos de la sociedad de la información. En este sentido, este país no es ajeno a los programas establecidos por los organismos de corte internacional, así como de los apoyos que ofrecen países de Europa. Así pues, del ámbito de las políticas de información de este país se destaca uno de sus principales componentes; éste se manifiesta en la Constitución colombiana que establece en su artículo 20 la libertad

<sup>8</sup> Véase [<http://www.secom.gov.ar/index.php?pageid=52&secc=88>].

de expresar ideas y pensamientos, así como de brindar y recibir información (*Derecho a la información*, 2008: 2). En Colombia los esfuerzos en la materia se identifican por las actividades del Consejo Nacional de Política Económica y Social, cuya principal política se centró en la necesidad de promover el acceso, el proceso y el uso de la información; esto desde 1994. Para ello, el Consejo Nacional de Informática creado en 1997 se abocó a la propuesta de proyectos para la promoción del uso de tecnologías de la información (Barrantes, 2011: 5-6).

En la actualidad ese país se encuentra con pautas para resolver y apuntalar el avance de las políticas de información y con ello el establecimiento y desarrollo de la sociedad de la información; entre esas pautas se encuentra lo que se establece en el documento de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (*Perfiles estadísticos de la sociedad de la información*, 2009) cuyo trabajo sobre los datos estadísticos, a 2009, sobre la situación del desarrollo en uso de las tecnologías de la comunicación, colocan a Colombia, en muchas de sus variables, a media tabla con respecto de otros países del continente. De ahí que se tenga todavía trabajo por hacer en la generación de contenidos, en la diversificación de los medios para la difusión y comunicación de noticias, en el desarrollo de la infraestructura de telecomunicación, en la promoción del uso de tecnologías por las dependencias del gobierno, en la promoción del uso de la red para el intercambio de información y en la oferta-demanda de bienes y servicios.

Con este repaso se pueden identificar algunos de los más relevantes avances en materia de políticas de información a nivel internacional; hay que decir que esas políticas han tenido y tienen su reproducción en casi la totalidad del mundo. Los países que han probado su utilidad ya resultan influyentes en la materia y, por tener vecindad y relación cercana con México, han influido en lo desarrollado en nuestro país.

Con la demostración anterior se puede argumentar que las políticas de información se están desarrollando a nivel continental e intercontinental. A pesar del avance, se demuestra que en esta materia sigue habiendo mucho trabajo por hacer; las evidencias de lo existente indican que con todo y los esfuerzos emprendidos, desde los organismos y desde los gobiernos, han tenido un impacto que puede ser todavía más eficaz; entonces, se requiere seguir trabajando.

En la misma región, así como en otras partes del mundo, la situación está en la fase inicial del proceso que se identifica en el desarrollo que tiene la implementación de políticas públicas a nivel internacional. Ahí se debe colocar a casi todos los países del continente africano — con excepción de Sudáfrica—, que se encuentran en plena etapa inicial en la materia. El contraste es grande toda vez que existen países desarrollados que están llevando a otros niveles su política de información, como Suecia y Australia que están desarrollando todavía más sus sistemas de proveeduría de información pública.

### **Los antecedentes en México**

En nuestro país se identifican los primeros esfuerzos por impulsar un ambiente social con garantías y libertades, específicamente nos referimos a la Ley de Imprenta, que estrictamente forma parte del conjunto de leyes fundamentales que hoy conforman las políticas de información en México. Sin duda, esta ley es uno de los primeros esfuerzos formales del gobierno en esta materia —aclarando que se usa el término por facilidad y sin ser un anacronismo, puesto que el concepto aún no existía. Las décadas siguientes en México fueron el momento en el que se crearon nuevas instituciones y organismos públicos (Sánchez, 2009: 80-81). Lo anterior forma parte de las bases del desarrollo y mejoramiento de la administración pública en México.

Posteriormente, las acciones más destacadas en materia de políticas de información sucedieron en las etapas siguientes, específicamente a partir de los periodos conocidos como “el desarrollo estabilizador (1958-1970)” y “el desarrollo compartido (1970-1982)” (Sánchez, 2009: 82). Entre estos periodos destaca la fundación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (29 de diciembre de 1970) que pretendió el desarrollo de las políticas del país en ciencia y tecnología. Lo que destacamos también es que en ambos periodos ocurrió un importante crecimiento económico del país, y entre todo ello —tanto lo bueno como lo malo— es que se establecieron varias de las disposiciones que hoy forman parte del conjunto de políticas de información nacional. La influencia internacional a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humana-

nos, emitida por la ONU en 1948, tuvo efectos en el país; el seguimiento del mandato de esta declaratoria por sí mismo representa uno de los más claros avances para la democracia y, por tanto, para el acceso a la información y la transparencia en México; y quedó representado a partir de la reforma constitucional en 1977, específicamente mediante la inclusión sobre el derecho a la información en la Carta Magna en su artículo 6o. (Villanueva, 2009: 335). Otros aciertos en esta materia ocurrieron a partir de nuevas disposiciones como la Ley General de Bibliotecas, la Ley Federal del Derecho de Autor (1996), la Ley de Ciencia y Tecnología (2002), y otras leyes que protegen la información y que obligan a sus poseedores a compartirla; tal es el caso de la información histórica de museos, bibliotecas y archivos, o de la que actualmente resguarda el gobierno. México cuenta en la actualidad con una infraestructura de telecomunicaciones que permite que la información de distinta naturaleza pueda fluir; además goza de leyes, reglamentos y disposiciones que permiten el flujo y acceso a la información pública.

### **Antecedentes del derecho a la información en México**

El derecho a la información, en el caso de México, tiene su principal antecedente con la modificación de 1977 al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1977) en el cual se establece:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Como resultado de lo anterior se generó un documento emitido por las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados<sup>9</sup> en el cual se establece:

<sup>9</sup> (Cfr. tesis 2a. I/92, Segunda Sala, octava época, *Semanario Judicial de la Federación*, agosto de 1992).

El derecho a la información es una garantía social correlativa a la libertad de expresión; que la definición precisa del derecho queda a la legislación secundaria. Además, se establece que no se pretendió instaurar una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado, determinada información (SJF, 1992).

Con lo anterior se pueden destacar dos aspectos importantes. El primero es con relación a dejar claro que los tópicos del derecho a la información se desarrollarán y normalizarán en lo que denominan *legislación secundaria*; es decir, por medio de normativa específica que lo aborde y desarrolle con amplitud. Esto representa, probablemente, la creación de las leyes y reglamentos en materia de transparencia y acceso a la información pública. El otro aspecto a destacar es que, aunque se menciona que no se establece formalmente como garantía individual el derecho a la información, no exime a las entidades gubernamentales de cumplir con su obligación constitucional de informar a los ciudadanos de sus actividades y gestiones; tampoco da a los gobernados el derecho de solicitar información al Estado por ningún medio disponible; por el contrario, esa facultad debe ejercerse por medio de la ley que así lo indique. Como se puede observar, los documentos anteriormente citados son un primer acercamiento a tratar de normar el derecho a la información. Sin duda alguna ellos representan la base de lo que hoy día existe con relación al derecho que los ciudadanos tienen de acceder a la información pública.

La precisión que indica que se debe contar con legislación secundaria presentó el parteaguas que permitió que en México, 25 años después, se identificara la necesidad de contar con una ley que permitiera normar y reglamentar lo relacionado con la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas. Es así como surge la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) la cual, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 11 de junio de 2002, fundamenta que se tenga que dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6o. A partir de ese momento comienza una nueva era en lo que se refiere a la transparencia y al derecho a la información pública en nuestro país.

La creación de esta ley ha contribuido a que en México se cuente con una mayor apertura por parte del Estado ya que ha puesto en manos de los ciudadanos una gran cantidad de información, cifras y datos que anteriormente eran considerados intocables y reservados y sólo accesibles a quien los generaba. Esta información permite a los individuos tener una mejor toma de decisiones, además de mantenerse informados acerca de lo que acontece en el entorno social y político al cual pertenecen.

### **Época reciente. La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)**

La creación de la legislación secundaria, como lo menciona la tesis 2a. del *Semanario Judicial de la Federación* citada anteriormente, indica claramente la necesidad de contar con una normativa que regule los aspectos relacionados con el derecho a la información. Para ello es preciso aludir que en 2002, a través del decreto del 11 de junio del mismo año se creó el IFAI, el cual se concibió como

[...] un órgano de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades (DOF, 2002).

De forma general las atribuciones del IFAI se enfocan a vigilar que las dependencias públicas cumplan con lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental la cual se creó en este mismo decreto y que persigue desde su promulgación

... proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal (LFTAIPG, 2002).

La creación de la Ley Federal de Transparencia se dio a partir de que el Congreso de la Unión expidiera, en 2002, la ley que tuvo como base central la propuesta presentada por el llamado Grupo Oaxaca, a través de la celebración del Seminario “Derecho a la información de forma democrática” que se llevó a cabo el 25 de mayo de 2001 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Contó con la participación de periodistas, ciudadanos y académicos para discutir sobre la necesidad de tener una Ley de Acceso a la Información Pública que coadyuvara a la consolidación de la democracia en México, a mejorar el ejercicio de la función pública y elevar la calidad de vida de las personas (revista *Zócalo en Línea*). Este acontecimiento representa el antecedente más claro y objetivo de contar en México con una ley que rijan lo referente al derecho de acceso a la información pública gubernamental que permitiera a todos los ciudadanos acceder y conocer la información que se genera y que está bajo custodia del gobierno; lo que conlleva a una transparencia en los actos del gobierno y avanzar hacia la rendición de cuentas y hacia una democracia sin barreras.

Basado en el contexto de la modificación del artículo 6o. constitucional, con la creación del IFAI y la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se marca el inicio de la era de la transparencia y acceso a la información, lo que da la posibilidad de hablar de políticas de información en México. En este sentido, es importante considerar lo que se refiere al derecho a la información pública, el cual, se refiere a

la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o funciones de autoridad, con las excepciones que establezca la ley en una sociedad democrática (Villanueva, 2011).

Este derecho surge de la premisa de que la información pública pertenece a los ciudadanos; es decir, a los gobernados. Debe terminar la creencia de que la información referente al gobierno y a las instituciones públicas les pertenece a ellos, ya que, por el contrario, somos

los ciudadanos los que, por derecho, debemos tener acceso a la información en el momento que lo deseemos, tomando en cuenta que la información gubernamental es pública por definición y reservada por excepción, tal y como lo marca la normativa en el ramo.

Abordar el tema de acceso a la información pública gubernamental como parte de las políticas de información es referirnos al origen de la transparencia en México, la cual inicia a partir de la aparición de algunas leyes estatales anteriores y posteriores a la federal. Haciendo un recuento, a manera de síntesis, mencionaremos las primeras leyes que en el contexto mexicano surgieron a inicios del siglo xx. Comenzamos señalando que en 2001 surgió en Jalisco; en 2002, en Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán, Querétaro y la federal; en 2003, la de Nuevo León, Durango, Colima, San Luis Potosí, Distrito Federal, Guanajuato y Morelos; en el 2004, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz, Nayarit, Zacatecas, Tlaxcala, Puebla y Tamaulipas; en 2005, la de Sonora, Campeche, Baja California, Baja California Sur, Guerrero y Chihuahua, y en 2006 las de Oaxaca, Chiapas, Hidalgo y Tabasco.

### **Iniciativas presentadas y que fundamentan la Ley de Transparencia**

Posterior a la aparición de esta ley, hubo varias iniciativas que surgieron en los estados y se presentaron ante la Cámara de Diputados, consideradas como la evolución del tema de la transparencia; tales iniciativas se contextualizan a continuación.

#### *La Declaración de Guadalajara*

La Declaración de Guadalajara fue resultado del Primer Foro Nacional de Transparencia Local celebrado en Jalisco, con la colaboración de los gobernadores: Amalia García, de Zacatecas; Luis Armando Reynoso, de Aguascalientes, y José Reyes Baeza, de Chihuahua. Fue firmada el 22 de noviembre de 2005. En el documento se plasmaron los

requisitos mínimos a cumplir en materia de transparencia y acceso a la información pública en toda la República Mexicana, algunos de los cuales a la letra versan:

Otorgar a todo mexicano y a toda persona los mismos derechos: sujetar las leyes a los principios de máxima publicidad y gratuidad, facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico; poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas, entre otros (Declaración, 2005: 2).

Por parte de estos mandatarios estatales se estableció el compromiso de difundir la propuesta y promover su adopción por parte de los demás estados de la República Mexicana.

#### *Iniciativa Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago)*

Esta iniciativa fue resultante de la xxvii Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) que se llevó a cabo en marzo de 2006, en la ciudad de Guanajuato, en la que se discutieron asuntos relacionados con la aparición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las repercusiones que ésta tuvo en el contexto estatal, principalmente porque fue el punto de partida para que la mayoría de los estados, en conjunto con los congresos, pusieran en marcha la creación de una ley de transparencia, considerando que no es un privilegio partidista, sino un derecho que los ciudadanos tienen y han obtenido por ley.

#### *La iniciativa Chihuahua*

Otra de las propuestas fue la llamada *Iniciativa Chihuahua* que se presentó el 13 de diciembre de 2006, donde estuvieron presentes mandatarios de Aguascalientes, Chihuahua, Zacatecas, Veracruz y el jefe del

Gobierno del Distrito Federal, en el cual los gobernadores coincidieron en que:

[...] la transparencia y el acceso a la información constituyen la conquista más importante de la sociedad y la política mexicanas en los últimos años. Son un gran avance en la calidad democrática del estado y un salto en las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos. Juntos materializan un derecho moderno, que forma parte de la nueva cultura política y cívica de los mexicanos (Iniciativa Chihuahua, 2006: 8).

Uno de los aportes más significativos, hechos a partir de esta iniciativa es lo relacionado a tener la visión de que la transparencia es un paso hacia adelante que da el Estado Mexicano; un punto a favor de los ciudadanos, ya que se les hace partícipes de las actividades que tienen que ver con la política y con el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, teniendo en cuenta que dichas funciones son y existen para los ciudadanos, lo que obliga tanto a las instituciones como a los servidores públicos a mantener informados de manera transparente a la sociedad de lo que hacen con la función que les fue encomendada.

Como resultado de la Iniciativa Chihuahua se propusieron varios principios enfocados al tema de la transparencia, los cuales se describen a continuación:

Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público, acceso a la información de todos los órganos del Estado y los partidos políticos, un procedimiento expedito para el acceso a la información, un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales, un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión, prueba de daño y de interés público, sanciones administrativas para los servidores públicos, obligación de proporcionar información, la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables y la protección de la vida privada (Iniciativa Chihuahua, 2006: 10).

Sin duda, algunos de estos principios sentaron la base de muchos de los lineamientos que en la actualidad existen y están plasmados en

la normativa, tanto a nivel federal como en las estatales, representan el antecedente de los elementos de la transparencia en nuestro país; por ello la importancia de que sean considerados en la presente revisión a manera del contexto que engloba la transparencia en México.

Otro aspecto vigente relacionado con las políticas de información en México es lo que concierne a la reciente aprobación por parte del Senado de la República del proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Archivos, la cual, según el mismo decreto que la genera, tiene como objeto:

Establecer las disposiciones que permitan la organización y conservación de los archivos en posesión de los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos y los organismos con autonomía legal (dictamen del Senado, 2011).

En otro sentido y de acuerdo con lo que el mismo decreto señala:

La Ley Federal de Archivos garantiza un pleno ejercicio del derecho a la información al prever la organización, clasificación y organización de documentos de forma uniforme. De esta manera se logrará que su disposición y localización sea expedita, que se facilite su uso y se asegure su integridad (dictamen del Senado, 2011: 5).

Lo anterior se plantea lograrlo a través de cuatro ejes que fundamentan la Ley Federal de Archivos (dictamen del Senado, 2011: 5):

1. Ámbito de aplicación
2. Diseño institucional
3. Instrumentos de control y consulta archivísticos
4. Infracciones y sanciones

Uno de los avances más significativos que en México se ha tenido en esta temática sin duda ha sido la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, creada en 2002 y la reciente Ley Federal de Archivos; además de que México se mantiene entre los países que a nivel internacional van a la

vanguardia, lo que le permite innovar en cuanto al manejo de la información pública a través del uso y aplicación de las tecnologías de la información y comunicación, las cuales —desde la creación de la LFTAI-PG— contemplan que los ciudadanos puedan ejercer su derecho, tanto de manera personal como de forma automatizada, a través del uso de las redes y del llamado Sistema Electrónico de Solicitudes de Información (Infomex). A manera de complemento recordaremos la declaración hecha en el Informe para la Fundación William y Flora Hewlett: “Ninguna otra experiencia en el mundo ha vinculado tan estrechamente el derecho de acceso a la información con la tecnología de Internet” (México, 2006).

Parte del éxito que ha tenido el tema de las políticas de información en México y específicamente el de transparencia y acceso a la información pública ha sido el correcto ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos y la acertada aplicación de esta normativa, a cargo de las autoridades competentes. Como prueba de ello se pueden mencionar algunas de las cifras alcanzadas en el tema de las solicitudes de información, las cuales, de acuerdo con un estudio publicado por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos indica que:

el número de consultas acumuladas en el Portal de Obligaciones de Transparencia de la Administración Pública Federal (POT) alcanzó un nivel histórico superior a los 50 millones, de acuerdo con registros del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI, 2012a: 1).

El periodo comprendido que aporta tal cifra es del 15 de febrero de 2007 al 5 de enero de 2012. Del total de consultas realizadas en este periodo es necesario mencionar el listado de las dependencias que son más consultadas por los ciudadanos, entre las cuales se encuentran:

... el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Economía, Petróleos Mexicanos, el Instituto Federal de Acceso a la

Información y Protección de Datos y la Secretaría de la Defensa Nacional (IFAI, 2012b, 2).

Los temas consultados en las anteriores dependencias son: contratos, la estructura orgánica de las instituciones, el directorio de los servidores públicos y la remuneración mensual por puesto.

Sin lugar a dudas, los avances que México ha logrado en materia de políticas de información, transparencia y acceso a la información pública han sido muy representativos; prueba de ello es la declaración hecha por Alasdair Roberts, profesor de Leyes y Políticas Públicas de la Escuela de Derecho de la Universidad de Boston, al decir que:

México es un líder en el movimiento global para la transparencia [...] Es uno de esos países a quien voltean a ver los otros como modelo para sus reformas [...] Los mexicanos fueron los primeros en convertir el acceso a la información en un proceso eficiente.

El trabajo que se ha venido realizando a partir de 1977, cuando se dio la primera reforma a la Constitución, pasando por la de 2002 con la creación de la Ley Federal de Transparencia; hasta 2011, con la creación de la Ley Federal de Archivos que ha contribuido a que México vaya un paso adelante en materia de acceso a la información; no obstante, esto es apenas el inicio de todo lo que se tiene que hacer: darle seguimiento y continuidad, y tratar de mejorar. Lo hecho hasta ahora nos permitirá seguir siendo punta de lanza en materia de políticas de información, no sólo a nivel Latinoamérica, sino mundialmente, pero el trabajo apenas comienza. Sigamos avanzando por el bien de los ciudadanos y, en general, por el bien de nuestro país.

## **Conclusiones**

1. Mediante el estudio del desarrollo histórico de las políticas de información se puede advertir la existencia de un proceso gradual del cuerpo de disposiciones que soportan una política nacional de acceso a la información pública; se debe interpre-

tar como un proceso natural que lleva décadas en alcanzar su madurez. El punto es determinar si se trata de un proceso esquemático o si algunas etapas pueden obviarse o modificarse y, por tanto, acelerar el tránsito hacia la conformación de políticas de información sólidas.

2. Identificamos tres ámbitos internacionales del desarrollo de políticas de información entre las que se encuentran las dedicadas a la información pública y a la transparencia:
  - i) Países que tienen plenamente desarrolladas sus políticas de información, como Canadá, Inglaterra y otros países desarrollados, o como el caso de Estados Unidos que cuenta con un sistema democrático que le obliga a transparentar la información pública; sin embargo, enfrenta una problemática de ataques que afectan su seguridad nacional, lo cual obliga a restringir en cierta medida el acceso a la información.
  - ii) En el que existen países que están enfrentando un proceso de desarrollo de la infraestructura y de los cuerpos legales que permitan o faciliten el acceso a la información pública, lo cual hasta el momento no está del todo desarrollado; específicamente es el caso de los países latinoamericanos. En este rubro se ubican también aquellos que están en una fase inicial como muchos países del continente asiático y africano.
  - iii) Lo representan países que están llevando a otra etapa de desarrollo sus esquemas y sistemas legales de acceso a la información pública, creando estructuras con un alto enfoque proactivo; tal es el caso de Australia y Suecia.
3. El conjunto de leyes clave para el desarrollo de la democracia en México está ya prefigurado en el grupo de disposiciones legales que fomentan la transparencia. Lo que aquí mostramos es, en parte, producto del cambio institucional que ha sufrido México en los siglos XIX, XX e inicios del XXI. México se encuentra en un proceso de desarrollo del esquema que permite garantizar en su totalidad el acceso a la información pública.
4. El tipo mexicano de sistema de acceso a la información es pasivo; está en espera de la actitud activa de los ciudadanos. Eso

causa un problema, pues si existen funcionarios inactivos, el sistema, por perfecto que sea, estará a la espera de otorgar la información que se solicite. El sistema debe ser proactivo como está ocurriendo ya en otros países.

5. Destacar de México el nivel de desarrollo logrado en el contexto latinoamericano ya que ha sabido incorporar las herramientas tecnológicas con el ejercicio del derecho a la información, integrando los procesos tecnológicos a la transparencia y a las obligaciones legales.
6. Por último, debemos cuestionar y fijar los rumbos de la investigación actual en materia de políticas de información preguntando: ¿hacia adónde se deben dirigir las políticas de información en América Latina?, y específicamente, ¿hacia qué puntos debe enfocarse en México? O responder: ¿cuál es —o será— el papel primordial de los archivos en los procesos de transparencia y de acceso a la información pública?

## **Bibliografía**

- Barrantes S., Jurinette (2011), “América Latina: formulando políticas públicas para el acceso a Internet y la información. El caso de las poblaciones indígenas”, en *e-Ciencias de la Información*, vol. 1, núm. 2, ensayo 1, julio-diciembre.
- Banisar, David (2006), *Freedom of Information around the World. A Global Survey of Access to Government Information Laws, Privacy International* [[http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/global_survey2006.pdf)], consultado el 14 de diciembre de 2011.
- Cid Botteselle, Verónica, Genaro Marileo Millán y Emilio Moya Díaz (coords.) (2012), *Calidad del acceso a la información pública en Chile*, Chile, Department for International Development, Transparencia Internacional.
- CEPAL (2010), *Plan de acción sobre la sociedad de la información y del conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC2015)*, Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, “Construyendo sociedades digitales inclusivas

- e innovadoras en América Latina y el Caribe”, Lima, (21-23 de noviembre de 2010), Naciones Unidas.
- (2000-2012), “Construyendo sociedades digitales inclusivas e innovadoras en América Latina y el Caribe” [<http://www.cepal.org/elac/>], consultado el 3 enero de 2012.
- CPEUM (2011), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- Corbin, Kenneth, “India, Brazil Could Decide Future of Free Internet” [<http://www.i-policy.org/2012/02/india-brazil-could-decide-future-of-free-internet.html>] consultado en junio de 2012.
- Hilbert, Martín, Sebastián Bustos y João Carlos Ferraz (coords.) (2005), *Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, CEPAL.
- IFAI (2012a), Comunicado IFAI 005/12: “Rebasa el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) nivel histórico de 50 millones de consultas”, México.
- (2012b), Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, [<http://www.ifai.gob.mx>] consultado el 10 de enero de 2012.
- Katz, Jorge M. (2003), *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina*, Chile.
- LFA (2011), proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Archivos, México, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- LFTAPG (2002), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México.
- Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política (2008), Boletín núm.113, “Derecho a la información”, contexto.
- Overman, E. Sam y Anthony G. Cahill, “Information Policy: A study of values in the policy process”, en *Policy Studies Review*, Verano de 1990, vol. 9, núm. 4, pp. 803-818.
- Perfiles estadísticos de la sociedad de la información* (2009), “Región de América”, Suiza, Unión Internacional de Telecomunicaciones.
- Sánchez Díaz, Marlery y Juan Carlos Vega Valdés (2003), “Consideraciones teóricas y estado actual de la implementación de las políticas de información en América Latina”, *Acimed*, vol. 11, núm. 3, pp. 61-75.

- Sánchez González, José Juan (2009), “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XVIII, núm. 1, primer semestre, pp. 67-105.
- Sánchez Vanderkast, Egbert (2006), “Panorama de la investigación sobre políticas de información en América Latina”, *Revista Interamericana de Bibliotecología*, vol. 29, núm. 1, enero-junio, Medellín.
- (2007), “Servicio de información: políticas de información en un entorno de cambios”, en *Información, Cultura y Sociedad*, núm. 17, pp. 97-119.
- Takahashi, Tadao (coord.) (2001), *Sociedad de la información en Brasil. Libro verde*, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Torrejón, Ana (2007), *Iberoamérica ante la sociedad de la información*, España, Fundación France Telecom España [[http://fundacionorange.es/areas/28\\_observatorio/pdfs/eIBEROAMERICA\\_07.pdf](http://fundacionorange.es/areas/28_observatorio/pdfs/eIBEROAMERICA_07.pdf)].
- Villanueva, Ernesto (2009), “Derecho a la Información”, en *Diccionario de derecho de la información*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LX Legislatura.

Fecha de recepción: 12 de abril de 2012

Fecha de aceptación: 14 de mayo de 2012

Fecha de publicación: 17 de diciembre de 2012