

Acceso a la información pública y las TIC's: Un Ejemplo de Política Pública en México de 2004 a 2014

Access to public information and TIC's: An Example of Public Policy in Mexico from 2004 to 2014

Recibido: 12 de noviembre de 2015

Aceptado: 12 de enero de 2016

*Dr. Ignacio Marcelino López Sandoval**

Resumen

El objetivo será describir el acceso a la información pública mediante el uso de las TIC's como un ejemplo de política pública en México durante el periodo 2004-2014. Mediante la metodología del análisis de las políticas públicas de Bardach, se pueden identificar los elementos positivos o negativos en el diseño e implementación; para mejorar las prácticas gubernamentales, en específico del acceso a la información pública mediante el uso de las TIC's.

Palabras Claves

TIC's, Políticas Públicas, Acceso a la Información

Abstract

The point will be to describe the access to public information through the use of ICT as an example of public policy in Mexico during the period 2004-2014. Using the Bardach's methodology of analysis of public policies, one can identify positive or negative in the design and implementation elements; to improve government practices, specifically access to public information using ICTs.

Keywords

ICT's, Public policies, information access

* Profesor Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa. Adscrito al Departamento de Estudios Institucionales. Doctor en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México).

Correos electrónicos: ilopez@correo.uam.mx y ignaciolsmx@yahoo.com.mx.

Tabla de contenidos

1. Introducción
2. Un análisis de políticas públicas en el acceso a las TIC's en México durante 2004-2014
3. Conclusiones
4. Referencias bibliográficas
5. Notas

1. Introducción

La globalización como fenómeno económico, ha modificado todos los ámbitos y actividades de la sociedad moderna. Afectó el comportamiento de los individuos, de las organizaciones, de las instituciones y en general, originó cambios en todas las relaciones económicas, políticas y sociales de los países que se han insertado en este nuevo esquema mundial.

Aunque la globalización ha tenido una connotación principalmente económica, su efecto ha impactado en diferentes ámbitos: como el acceso a la información pública y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) como un mecanismo para aumentar la transparencia en el uso de recursos públicos y la competitividad de las economías.

En este proceso de globalización, el desarrollo tecnológico en áreas estratégicas (transportes, telecomunicaciones, informática, microcircuitos, etc.) han facilitado y simplificado el manejo de información y mercancías entre regiones apartadas. Fomentando la segmentación de procesos productivos, los intercambios financieros y comerciales a una escala global; pero sobre todo estandarizó la participación e intervención del gobierno en términos económicos,

administrativos y de gobernabilidad para permitir una mayor participación de las empresas y la sociedad.

El objetivo de este trabajo es describir el acceso a la información pública mediante el uso de las TIC's como un ejemplo de política pública en México durante el periodo 2004-2014, mediante la metodología del análisis de las políticas públicas de Bardach (1998) que incluye:

1. Definición del problema, determinar la importancia del problema como asunto público o de gobierno. Obtener la evidencia e información de que es importante intervenir en dicho asunto. Pensar en términos de deficiencias y excesos puede ser conveniente para analizar el problema. Hacer un diagnóstico de las causas que lo originaron, y entender que deben mitigarse o eliminarse.
2. Construcción de alternativas: hacer una lista inicial de la posible solución del problema, después descartar las que sean poco satisfactorias, recombinar y reorganizar otras, hasta llegar a estructurar una alternativa de solución.
3. Selección de criterios como normas de evaluación que se usan para calificar, no las alternativas, sino los resultados de las políticas: eficiencia, efectividad, equidad, justicia, igualdad, libertad, comunidad, legalidad, aceptabilidad política, optimización, etc.
4. Proyección de resultados, establecer los resultados futuros o efectos más importantes de las posibles alternativas de solución. Mediante modelos causales y la formulación de escenarios.
5. Confrontación de costos y beneficios, revisar cuál de las alternativas parece reportar el mejor resultado respecto a los

criterios de evaluación por medio de la ponderación costos beneficios. Y finalmente,

6. Tomar la Decisión y presentar la política pública a los tomadores de decisiones. En resumen éstos serían los pasos a seguir en la metodología de análisis de políticas públicas de Bardach.

2. Un análisis de políticas públicas en el acceso a las TIC's en México durante 2004-2014

¿Cuál fue el problema público que percibieron los tomadores de decisiones para implementar una política pública en el acceso a las TIC's en México desde finales de la década de los 90's? Se pueden considerar varios elementos:

1. El auge del proceso de globalización a nivel internacional, con todas sus implicaciones económicas, políticas y sociales;
2. Los diferentes niveles de competitividad de los países a nivel internacional;
3. El boom de las nuevas tecnologías y acceso a la información a nivel internacional que generó diferencias económicas y sociales a nivel regional e internacional;
4. La disparidad en los niveles de productividad entre países producto de las nuevas tecnologías; y
5. La desigualdad de oportunidades en el acceso al conocimiento, el aprendizaje y la educación a través del uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías. Estos son algunos de los principales elementos que percibieron los tomadores de decisiones.

Las alternativas para solucionar el problema público se pueden resumir en:

1. Crear y/o modificar diversos organismos garantes del derecho de acceso a la información como el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI);
2. Implementar programas que fomentaran el uso de nuevas tecnologías: e-gobierno, e-local, etc;
3. Reformar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de Transparencia (destacan las realizadas al artículo 6o. Constitucional: "El derecho a la información será garantizado por el Estado". Estas alternativas se enmarcaron bajo las restricciones: económicas, jurídicas, políticas, sociales, organizacionales y administrativas.

El IFAI se perfilo como la mejor solución para dar respuesta al acceso a la información pública en nuestro país, y de éste se derivaron la creación de las llamadas Oficinas de Acceso a la Información Pública o Unidades de Enlace (físicas y virtuales), formando un aproximado de 318 oficinas a nivel Federal.

El incremento del sector de comunicación e información en la economía mexicana tomó gran importancia dentro de las políticas gubernamentales a partir de la década de 1990 con la puesta en órbita de los satélites Morelos I y II y posteriormente el satélite Solidaridad. En 1990 el correo electrónico tuvo gran impacto en la sociedad mexicana (Estudillo, 2000, p.192) lo que obligó al gobierno a invertir en el sector de telefonía, televisión, telex y fax.

En esta década, dentro del Plan de Desarrollo Informático 1995-2000, se comenzó a utilizar el término Sociedad de la Información: que se definió por la Coordinación de la Sociedad de la Información y el

DOSSIER MONOGRÁFICO

Conocimiento adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) como el

(...) llevar a cabo todas las acciones necesarias para que los ciudadanos, las comunidades y las regiones del país vivan dentro de una nueva estructura de organización social, la Sociedad de la Información y el conocimiento; para que todos los mexicanos se desarrollen en un entorno de igualdad de oportunidades de acceso al conocimiento, el aprendizaje y la educación a través del uso y aprovechamiento inteligente de las nuevas tecnologías, las cuales deben de estar al servicio de la sociedad para conducir de manera efectiva la transición del país hacia el apropiamiento de los servicios digitales para el ciudadano del Siglo XXI (2015).

De manera paralela la Agenda Digital [1] definió a la “Sociedad de la Información y el Conocimiento” como

un paradigma de desarrollo económico y social centrado en la persona, caracterizado por el uso extensivo de las oportunidades que las TIC's ofrecen, en el que la adquisición, almacenamiento, transmisión y distribución de la información, así como la generación y compartición de conocimiento se orientan a la satisfacción de las necesidades de las personas y las organizaciones, privilegiando el incremento de la calidad de vida, potenciando las prácticas democráticas y culturales de los ciudadanos, en un entorno de equidad en las oportunidades de acceso al desarrollo social y humano, y de mayor ciudadanía (s.f.).

Ambos documentos ratifican lo enunciado en el Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) modificado y ratificado en 2006, que dice:

El derecho a la información será garantizado por el estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. El estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y

DOSSIER MONOGRÁFICO

comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet, para tales efectos, el estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios (...).

Con tales argumentos, el estado mexicano se vio obligado a informar de manera clara y con mayor difusión a la sociedad sus quehaceres, evitando el monopolio de la información de los grupos con intereses políticos, económicos y sociales del país; no obstante, era una tarea difícil de llevar a cabo y que necesitaría de tiempo para ver resultados.

Debido a la relevancia del tema, se crearon y modificaron diversas organismos garantes del derecho de acceso a la información, entre ellas el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) en 2002 que en mayo de 2015 se renombró como Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), organizaciones de la sociedad civil, gobiernos estatales y la ciudadanía en general.

Es así que en febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia, entre las que destacaron las realizadas al artículo 6o. constitucional, la cual proviene del análisis de tres iniciativas de Ley presentadas el 6 de septiembre, 13 de septiembre, y 4 de octubre de 2012, por senadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de Acción Nacional (PAN); respectivamente.

Dicha reforma buscó dotar al país de un sistema integral de transparencia físico y electrónico en la rendición de cuentas; debido a la necesidad de fortalecer mecanismos de exigibilidad del derecho de

DOSSIER MONOGRÁFICO

acceso a la información pública, con el objeto de seguir con el desarrollo democrático en México.

El IFAI se perfiló como la mejor solución para dar respuesta al acceso a la información pública en nuestro país, y de este se derivaron la creación de las llamadas Oficinas de Acceso a la Información Pública o Unidades de Enlace (físicas y virtuales), formando un aproximado de 318 generales a nivel Federal (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015), más todas aquellas similares en sus respectivas competencias estatales.

Como parte de las atribuciones que tiene el IFAI establecidas en el Artículo 37 de la LFTAIPG está el orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información; proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información, elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información; promover la capacitación de los servidores públicos en la materia; así como difundir entre los servidores públicos y particulares los beneficios del manejo público de la información.

En primera instancia, esto nos permite pensar en que el gobierno mexicano está interesado en elevar los niveles de confianza, legalidad, justicia mediante la eficiencia, eficacia y optimización de los recursos que dispone la administración pública.

Sin embargo, para poder llevar a cabo el ejercicio de este derecho mediante el uso de TIC's fue necesario hacer una revisión de la accesibilidad que tenía la población mexicana a Internet y a una computadora.

Esta situación se analizó en primera ocasión, en vísperas de las Cumbres sobre Sociedad de la Información Ginebra 2003 y Túnez

DOSSIER MONOGRÁFICO

2005; para la VI Conferencia Internacional El Reto de México ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, llevada a cabo en 2003 en México, en los que ya se tenían datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre uso de computadora con Internet por hogar mexicano (en 2004 solo el 8.7% de la población mexicana tenía acceso a Internet y su crecimiento no se estimaba a más del 2% anual en el mejor de los casos, debido a que tendrían que tener o adquirir una computadora lo cual se vería como imposible por la falta de recursos), los resultados fueron desalentadores.

En 2007 y 2010 la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública a través del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), realizó el estudio denominado "Métrica de Transparencia", el cual tenía entre sus objetivos realizar una investigación que diera cuenta del estado que guarda la transparencia y el acceso a la información en todo México. Tomado cuatro dimensiones: Capacidades institucionales, usuarios simulados, normatividad y portales. En el cual solo se puede encontrar de manera enunciativa y con relación a nuestro objeto de estudios la "Existencia de un vínculo de "transparencia" visible desde la página de inicio" de una Unidad de Enlace, ya que el estudio realizo una muestra representativa de "algunos" de los sujetos obligados (APF) (CIDE, 2010).

Es hasta 2011, que el Gobierno Federal incluye el tema en la Agenda Digital del Sistema Nacional e-México (agenda propuesta por la Cámara de Diputados del gobierno 2006-2012). Dicha Agenda tuvo como objetivo principal desencadenar un proceso de movilización nacional orientado a minimizar el rezago de accesibilidad tecnológica digital y sentar las bases para el acceso universal de los mexicanos a las telecomunicaciones, con el fin de aumentar el número de usuarios y de suscriptores de Internet en México.

En ella se encuentra un apartado titulado Internet para todos: Acceso universal a la conectividad de banda ancha y, dentro del mismo se encuentra el punto 1.2 Impulsar una política de acceso universal a la banda ancha, en el que se menciona la necesidad de induir todo aquello mencionado en el Artículo 6º Constitucional pero con el matiz de que serán las fuerzas del mercado las que impulsaran la inclusión digital.

Para no ser excluyente el gobierno mexicano, tomó como parte de las alternativas de mejorar esta política pública a la sociedad civil. Y en 2013, surgió una iniciativa ciudadana llamada "Libre Internet para todos"; la cual pretendía presionar para que el gobierno mexicano cumpliera con todo aquello que fuese necesario para hacer efectivo el Artículo 6º Constitucional, incluyendo algunas propuestas como el uso de instalaciones y servicios ofrecidos por la Comisión Federal de Electricidad, la misma SCT e inclusive algunos sistemas de televisión abierta (2013).

A pesar de que esta iniciativa ciudadana se diera a conocer y se presentara ante el Senado de la República, el gobierno de Enrique Peña Nieto impulsó una reforma en telecomunicaciones llevada a cabo en junio de 2013 que solo incluyó una reforma al Artículo 6º constitucional en el que se incluyen el derecho al acceso a la banda ancha e Internet.

Es claro que la idea de mejorar el acceso a la información pública mediante el uso de TIC's es complicado por los requerimientos que impone, tales como romper con los monopolios entre los prestadores de servicios, ejemplo de ello es Telmex y Telcel que hasta 2011 fueron los operadores mayoritarios en telecomunicaciones en México con una participación de un 66% del total nacional (OECD, 2015).

Las soluciones expuestas por el gobierno en foros como la Organización de las Naciones Unidas, el Senado de la República ha

DOSSIER MONOGRÁFICO

sido y hoy día es una realidad son las reformas en materia de Telecomunicaciones que supone competitividad, una mejor conectividad, más servidores, y por ende una mayor accesibilidad a los puntos de información gubernamental.

El costo de este tipo de acciones se observan en la poca capacidad del gobierno para ofrecer servicios de calidad que puedan ayudar al ciudadano a evaluar a sus servidores con información confiable y económica para tomar decisiones, una población necesita acceso a datos para poder evaluar la calidad de su gobierno y de sus instituciones.

¿Cuál fue el balance en la confrontación de costos y beneficios de la implementación de esta política pública? Los costos los podemos agrupar en:

1. Costos operativos por implementar programas: estudios, implementación, administración, etc;
2. Costos políticos por reforma de leyes y reglamentos y control político;
3. Costos en una mayor rendición de cuentas por el gobierno.

Mientras que los beneficios son:

1. Beneficios: en productividad y competitividad en diferentes sectores de la economía;
2. Eficiencia en la gestión gubernamental que proporciona mayor credibilidad y legitimidad política; y
3. Mayor transparencia en el uso de recursos públicos.

El ensayo y error es permisible según el propio Bardach, en tanto se puedan eliminar aquellas acciones que han hecho que fracase una política pública. El objetivo de ésta investigación se ha cumplido al

analizar cómo se ha llevado a cabo la política pública en materia de acceso a la información pública mediante el uso de las TIC's, dejando al lector la posibilidad de dar una opinión de un camino distinto que pueda ayudar a solucionar el problema, en todo caso el hecho es que todo problema no tiene una solución única y eso es lo que dice Bardach en cuanto al planteamiento de alternativas.

3. Conclusiones

Derivado de las diversas modificaciones a la CPEUM en su Artículos 6º, la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 (y modificada hasta 2014), el IFAI o INAI y las Unidades de Enlace; hoy México se encuentra como un país interesado en rendir cuentas para obtener credibilidad de su población como parte de un ejercicio democrático. Sin embargo, es necesario realizar un estudio serio sobre la implementación y evaluación de la política que ayude a mejorar la calidad de información mediante el uso de TIC's y que con ello se incremente y mejore la infraestructura tecnológica.

Las apropiación del uso de las TIC's en el sistema gubernamental se ha abierto y el ciudadano se encuentra menos limitado en el uso de una computadora o sistema de internet derivado de las recientes reformas en materia de telecomunicaciones. La llamada brecha digital pareciera irse acortando mediante la apropiación de la tecnología actual y adaptando los servicios digitales que ofrece tanto la SCT y otros distribuidores de servicios digitales en México. Sí hay una apropiación de los recursos disponibles, los costos en inversión serán menores.

El tener a disposición del público en general información pública gubernamental eficiente, oportuna y veraz puede ser redituable para un sistema democrático y competitivo como el caso de México; lo cual puede ser referente para otros países en América.

4. Referencias bibliográficas

Agenda Digital. (s.f.). *Glosario*. Recuperado: <http://www.agendadigital.mx/glosario.php>. Consultado: 10 de junio de 2015.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (2010). *Métrica de la transparencia*. Recuperado: <http://metricadetransparencia2010.cide.edu/Metrica%202010.pdf>. Consultado: 20 de agosto de 2015.

Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. (). *Sociedad de la Información*. Recuperado: <http://e-mexico.gob.mx/sociedad-de-la-informacion>. Consultado: 17 de junio de 2015.

Estudillo García, J. (2004) *La Sociedad de la Información en México: una aproximación*. México: FFyL-UNAM.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2015). *Directorio UE*. Recuperado: <http://inicio.inai.org.mx/DirectoriodeUnidadesdeenlace/Directorio UE.xls>. Consultado: 20 de julio de 2015.

Libre Internet para todos. (2013). S.T. Recuperado: http://Internetparatodos.mx/cms/wp-content/uploads/2013/04/20130307-Iniciativa_Ciudadana-Gaceta-Senado.pdf. Consultado: 18 de junio de 2015.

OCDE. (2012). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*. OECD Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>. Consultado: 24 de junio de 2015.

5. Notas

[1] La Agenda Digital es un documento promovido por el poder legislativo y entregado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en 2011. Es un documento para ser implementado en el corto plazo con el objetivo de reducir la brecha digital e incidir de manera positiva en los mercados de telecomunicaciones en México e incluye una serie de objetivos, líneas de acción y estrategias que se requiere consolidar por parte del gobierno, pero también la sociedad civil, la industria y la academia.