

## INTERNET LLEGA A LA CONSTITUCIÓN (EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LOS SISTEMAS ELECTRÓNICOS)

Ricardo BECERRA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Una manera de interpretar su relevancia*. III. *La Constitución se moderniza*. IV. *Transparencia y propagación tecnológica*. V. *Una plataforma nacional para el acceso a la información pública gubernamental*. VI. *Las razones de la Constitución*. VII. *Coda: Constitución, sistemas electrónicos y ciudadanía*.

### I. INTRODUCCIÓN

La nueva redacción al artículo 6o. de nuestra Constitución contiene muchas novedades radicales. Entre ellas hay una que ha sido muy poco comentada, poco subrayada y mucho menos estudiada, pero que acarrea una consecuencia social de primer orden. En unas pocas líneas, despoja a la propia carta magna de su atávica escritura decimonónica para hacerla reconocer —por primera vez— la realidad de la tecnología moderna —el Internet y los sistemas electrónicos— dentro de su concepción y mandato normativo. Es un salto que vence las resistencias culturales, técnicas y legislativas de muchos años para situar a la Constitución, las leyes y las prácticas gubernamentales mexicanas que se deriven en la fase electrónica de la comunicación y la escritura universal.<sup>1</sup> Si lo vemos con detenimiento, el viraje es de este tamaño.

\* El autor fue director general de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales del IFAI; fue el responsable institucional, ante los gobiernos estatales de la República, para la adopción y el uso del sistema electrónico (Infomex).

<sup>1</sup> Véase Piscitelli, Alejandro, *Internet, la imprenta del siglo XXI*, Barcelona, Gedisa Editores, 2005, p. 13.

Pero antes de reconocerlo, apuntemos otras novedades decisivas, que dan marco y ayudan a entender la inclusión del sistema electrónico en la adición ocurrida el 20 de julio de 2007 al artículo 6o. de la Constitución.

## II. UNA MANERA DE INTERPRETAR SU RELEVANCIA

I. En primer lugar, hay que aludir al enorme alcance y extensión de la reforma. Dice el primer párrafo de la adición: “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública...”.

Esto quiere decir que ningún gobierno y ninguna institución pública mexicana —desde Tijuana hasta Tapachula, desde Mérida hasta La Paz y más allá— podrá evadir sus responsabilidades de transparencia, que todos los documentos que poseen se consideran en principio accesibles por cualquier persona. Estamos hablando del gobierno federal con sus 240 dependencias; de la Cámara de Diputados, la de Senadores y de todo el Poder Judicial federal. De 32 gobiernos locales completos y sus respectivos poderes equilibrantes (Judicial y Legislativo), además de 2,443 municipios, los órganos constitucionales autónomos y toda aquella entidad u organismo que reciba dinero público. Por acción de esa sola frase, la transparencia se convierte en una obligación abarcadora y nacional, una característica y una condición de ser de cualquier órgano estatal mexicano.

Pero hay algo más: la Constitución dice “Toda la información”, es decir, no estamos hablando solamente de los documentos que tengan que ver con el origen, uso o destino del dinero público, sino de mucho más: de toda aquella información que dé sustento a las decisiones de los gobiernos, a las facultades y funciones de los servidores públicos, a los análisis, diagnósticos, deliberaciones y comunicaciones de los órganos del Estado. El mensaje de fondo es este: como las actividades del Estado no pueden ser arbitrarias; como deben estar apegadas a la ley, como deben ser legítimas, rigurosas y fundadas, han de ser públicas y publicadas.

La radicalidad de este precepto no puede disimularse y no da lugar a equívocos: toda información y todo documento que genere todo poder y toda institución mexicanos, tiene carácter público.

II. El único principio que se opone a la publicidad de la información, la única excepción consagrada que tiene el mismo valor y es del mismo tamaño que la publicidad es el derecho a la privacidad.

Dice la iniciativa: “La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”.

Esta redacción constituye un paso más allá de las nociones que estaban plasmadas en el artículo 16 de la propia Constitución, a saber: ya no se trata sólo de evitar que la autoridad invada físicamente el domicilio o los bienes de una persona; de impedir que se le prive de su libertad arbitrariamente o de salvaguardar la privacidad de las comunicaciones entre particulares. La reforma al artículo 6o. va más allá, pues los documentos que obren en los archivos de los gobiernos y que informen de los datos íntimos de los mexicanos adquieren un nuevo estatus y no pueden ser divulgados o circulados sin autorización de ellos mismos o sin una poderosa razón legal.

Ya no se trata sólo de impedir abusos de parte de la autoridad invasiva, sino de obligar a la autoridad a proteger la información íntima de las personas, otorgando una nueva jerarquía jurídica a sus datos. Se trata, pues, de colocar un nuevo, moderno, anillo protector a la privacidad de los mexicanos.

III. Los párrafos tercero y cuarto, de la adición al artículo 6o. constitucional, colocan en el centro del derecho y de las leyes de transparencia al solicitante de información. A partir de allí, las personas solicitantes se vuelven actor privilegiado de los procedimientos, las herramientas y las instituciones de la transparencia; además, esos preceptos fundadores abren la puerta jurídica para la instauración de los sistemas electrónicos, como veremos más adelante. La redacción dice: “III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos”.

En seguida, en el párrafo siguiente dice: “IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos...”.

El primer punto es clave, pues convierte el derecho de acceso a la información en un derecho objetivo, uno que se desarrolla y se dirime por el contenido de la información solicitada, y no por el sujeto que la pide. Para nuestra Constitución resulta indiferente quién es el peticionario y la

utilidad que vaya a obtener —o no— con los documentos públicos. Lo relevante es la naturaleza del documento. Por lo tanto, es un derecho que puede ser ejercido por cualquier persona (ciudadanos, gobernados, jóvenes, adultos) sin importar su personalidad, sin requerir identificación o cualquier otra taxativa, desechando la obligación de firmar, plasmar la huella digital o acreditar interés jurídico. Al convertirse en garantía individual, al residir en el capítulo dogmático de la Constitución, el derecho de acceso a la información se vuelve un derecho de cualquier *persona*.

Por eso mismo, se obliga a que todas las leyes del país fijen procedimientos que resulten claros, sencillos de usar, de ejercer y que no resulten morosos. Todo gobierno y toda institución públicos mexicanos, deben evitar la pulverización o la fragmentación de procesos, nunca introducir a las personas en un laberinto de formalidades, una fragmentación de trámites o agregar instancias que prolongan el acceso, y que se interponen durante meses entre el solicitante y la información pública. Por eso, el escenario ideal es rigurosamente binario: 1) un trámite para que las personas soliciten información, y si existe negativa, de manera directa, y 2) un trámite para interponer una controversia legal, poniendo en acción a la institución, órgano u organismo garante, para que éste disponga todo lo necesario en defensa de su derecho.

Es en esta sencillez donde adquiere sentido el carácter “expedito” del procedimiento que obliga la Constitución. Hasta antes de esta reforma, en México se solían diseñar leyes que permitían la forma “expedita” en el procedimiento para solicitar información, pero fallaban en el segundo paso, al complicar innecesariamente el recurso de revisión. Por eso, resulta especialmente importante subrayar la obligación de establecer “procedimientos expeditos” en toda la trama y en todo trámite que, típicamente, estructuran nuestras leyes (solicitud, acceso a datos personales, recurso de revisión, resolución de la autoridad garante, notificación, entrega de información, etcétera).

Como se ve, el futuro del derecho se concibe como un entramado legal y procedimental que proporcione las mayores facilidades y las mayores garantías para el solicitante, y por eso es el sujeto central de las leyes. De tal suerte que los sistemas electrónicos son obligados: porque son ellos los instrumentos que facilitan radicalmente el derecho, el ejercicio de esta nueva garantía individual.

IV. Pero la reforma tendrá efectos multiplicadores, más allá de las leyes de transparencia; el párrafo número seis dice: “Las leyes determina-

rán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales”.

Es decir, el país queda obligado a emprender una ronda de reformas no sólo en las leyes de transparencia; debe encargarse de otras áreas y entidades que no son autoridades públicas, pero que toman decisiones de interés público y que reciben recursos públicos. Dice el dictamen de los senadores: “Esta disposición constitucional es particularmente importante porque abre un ciclo de ajuste normativo muy extenso en el orden jurídico del Estado nacional: partidos políticos, fideicomisos, organizaciones de la sociedad civil y cualquier otro que recibe recursos públicos. Atendiendo a sus especificidades, estas entidades también deben cumplir con las presentes bases constitucionales”. O sea, la transparencia llegará a más leyes, organizaciones y áreas de la vida pública. Se respeta su especificidad, pero se les obliga a ejercer la transparencia bajo la guía de la Constitución.

Creo que esta es una forma de resumir la importancia del cambio; su impacto será general, en todas direcciones, para hacer universal una nueva regla democrática: que quien ejerce algo de poder, quien ejerce recursos públicos debe ser capaz de publicarlo y explicarlo.

### III. LA CONSTITUCIÓN SE MODERNIZA

Decíamos al principio que hasta la reforma a su artículo 60., la Constitución mexicana era refractaria y resistente a la realidad tecnológica de nuestros días. En ningún otro capítulo y en ningún otro artículo se mencionan o se aluden los dispositivos e instrumentos electrónicos y remotos que ya forman parte de la vida social de los mexicanos. Tal situación no es excepcional; según Alejandro Piscitelli “La resistencia legislativa a la Internet es más bien típica en casi todas las sociedades (salvo quizás Estados Unidos), pues resulta difícil reconocer la aparición de ese nuevo régimen cognitivo, en un tiempo en que la escritura y la imprenta convencionales mantienen fuerte presencia en nuestras vidas”.<sup>2</sup> La reforma constituye una suerte de *aggiornamento*, de puesta al día para una nueva época, que se expresa por partida doble en dos párrafos diferentes de la

2 *Ibidem*, p. 24.

adición constitucional: “V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”.

Es decir, gobiernos, poderes e instituciones deben cumplir sus obligaciones de transparencia mediante instrumentos electrónicos predeterminados por la Constitución (páginas electrónicas accesibles por Internet). No se trata de una alternativa ni de una opción, sino de una asignatura que en adelante, no podrá ser eludida. En el apartado de disposiciones transitorias se remarca esta voluntad constitucional de modernización tecnológica:

Tercero. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

Así las cosas, puede decirse que la Constitución establece un programa de actualización en la infraestructura técnica de todo el Estado nacional por partida doble: mediante el mandato de “colgar” la información actualizada que se refiere a sus indicadores de gestión y al ejercicio de los recursos públicos en todo organismo gubernamental; y por otra parte, mediante el imperativo de instalar, en el curso de los siguientes veinticuatro meses, sistemas de comunicación remota (vía Internet) para que las personas puedan solicitar información gubernamental y para interponer controversias en caso de negativas.

Ninguna de las dos dimensiones es gratuita o caprichosa. Ambas han formado parte de la concepción de transparencia y acceso a la información con las que México echó a andar sus leyes en la materia. Un cúmulo de información que se expone sin que medie ninguna solicitud, y el instrumento jurídico (y ahora, también electrónico) para solicitar cualquier otro documento que no haga parte del universo colocado en Internet.

Estas dos vertientes, insisto, han articulado históricamente la idea del acceso a la información en nuestro país.<sup>3</sup>

Lo que es más: la experiencia de cinco años de leyes de transparencia<sup>4</sup> a lo largo y ancho del territorio ha demostrado que se trata de objetivos perfectamente posibles, aun por las instituciones públicas con menos recursos,<sup>5</sup> y que por el contrario, en su despliegue hacen practicable la aspiración de gobiernos abiertos, transparentes y en permanente diálogo con la sociedad.

El nuevo artículo 6o. constitucional obliga a la publicidad electrónica de la gestión de los recursos entregados a personas físicas y morales y a una sistemática revisión de la actualidad y veracidad del contenido de las páginas de transparencia,<sup>6</sup> lo que ya implica un nuevo campo, muy arduo, de trabajo institucional. No obstante el mayor reto que presenta la reforma constitucional en este rubro es el de exponer en los portales ins-

3 Véase, Concha, Hugo *et al.*, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Proyecto Atlatl-Innovación México-USAID-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

4 Véase López-Ayllón, Sergio y Marván, María, *La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas*, México, CIDE-IFAI, 2007.

5 Tal y como ha sido demostrado por un municipio pobre adscrito al estado más pobre de la República. El Ayuntamiento de Cintalapa desde el año 2005 —incluso antes de que la entidad tuviera ley de transparencia— desarrolló un programa pionero, denominado “Transparencia y acceso a la información pública en el municipio”. Se trataba de poner en marcha una página web, amigable y de muy fácil manejo ([www.cintalapa.gob.mx](http://www.cintalapa.gob.mx)), y de instalar en la planta baja de la Presidencia municipal un módulo electrónico de información documental, en el que todo ciudadano puede acudir en busca de información (nominas de salarios, declaraciones patrimoniales, obras ejecutadas, proyectos, estado de ingresos y egresos, ingreso por aportación, participación y propios, egresos detallados por fondo, por cheque, por proveedor, licitaciones de obras, concursos por adquisiciones, ingresos de ferias, apoyos económicos, trámites, entre muchos otros rubros de interés para la sociedad local). Lo más notable de este programa, es que el acceso ocurre a los documentos fuente (oficios, cheques, contratos, etcétera), directamente, y no a resúmenes hechos ex profeso para la publicación. Esta política de transparencia, realizada en medio de recursos escasos, le valió al Ayuntamiento, el Premio Nacional “Gobierno y Gestión Local”.

6 Una lectura amplia y comprehensiva de la propia reforma, obligaría a la publicación regular de los índices de expedientes reservados, es decir, los expedientes que las dependencias clasifican de manera regular. Conocer que información es la que ha sido resguardada temporalmente proporciona certeza jurídica (se sabe de antemano lo que no es accesible, lo que ha sido clasificado por los sujetos que la generaron, lo que puede ser sujeto a controversia) y es un elemento de juicio para las personas. Por eso constituye una práctica que debería generalizarse como obligación regular, electrónica, de transparencia.

titucionales de Internet sus *indicadores de gestión*, es decir, la manera en que está trabajando y el avance en el cumplimiento de sus metas.

Prácticamente en las 33 leyes de transparencia del país, todavía no es obligatorio informar sobre el cumplimiento de los objetivos institucionales y de su desempeño a lo largo del tiempo, haciendo caso omiso del citado párrafo cinco de la reforma constitucional (“Los sujetos obligados... publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”). Es un tema y un reto nacional que puede desglosarse así: en primer lugar, definir con exactitud qué son los indicadores de gestión; en segundo lugar, cuál es la mejor manera de publicarlos regularmente vía electrónica, y en tercer lugar, dejar constancia, al paso del tiempo y del año presupuestal, de los montos de gasto que ejerce cada gobierno y cada institución.

Este es un trabajo técnico que merecería la mayor atención de las áreas de acceso a la información, de la función pública y de desarrollo tecnológico en la República.

Como se ve, la Constitución moderniza y se moderniza gracias al nuevo artículo 6o., pues por primera vez se hace cargo del estadio tecnológico de nuestra época, al tiempo que pone en movimiento una reforma organizativa e institucional gubernamental muy amplia que incluye extensas medidas de rendición de cuentas y de apertura cuyo vehículo central es la Internet.

#### IV. TRANSPARENCIA Y PROPAGACIÓN TECNOLÓGICA

El artículo tercero transitorio tiene una especial relevancia, pues le impone al Estado mexicano una tarea de propagación tecnológica, una vasta obra de infraestructura moderna, para que la sociedad, las autoridades federales, locales, municipales y las comunidades que las constituyen en todo el país dispongan de recursos para acceder y relacionarse con sus gobiernos, en todos sus niveles, gracias a la generalización de instrumentos remotos. En sí misma, esta disposición es ya una forma práctica y material para la difusión de una cultura tecnológica, para que esos instru-

mentos nos sean familiares y no vistos por la ciudadanía “como inentendibles o inalcanzables extravagancias”.<sup>7</sup>

Bien planteada y bien llevada, la creación de una red gubernamental para el acceso a la información mediante la Internet es una manera de reforzar los lazos y multiplicar las formas de comunicación de los ciudadanos con sus gobiernos, es un utensilio contra el aislamiento y el sentimiento de lejanía y desprotección.

Prácticamente todos los países desarrollados cuentan con un plan estratégico propio, de fomento, innovación, regulación y coordinación para la comunicación y la interconexión cibernética. En Estados Unidos, la pieza maestra fue la que elaboró Al Gore, en la administración de Clinton: *Tecnología para el crecimiento económico de América* (1993). En la Unión Europea, el *Libro Blanco* coordinado por Jacques Delors (1993) y especialmente, el *Reporte Bangemann: Europa y la sociedad de la información global* (1994); en Japón, las *Reformas hacia la sociedad intelectualmente creativa del siglo XXI* (1994).<sup>8</sup> Sin importar matices, orientaciones políticas o ideológicas, el común denominador de estos proyectos de futuro es el de acelerar la construcción de redes y la creación de servicios y aplicaciones (*hardware* y *software*) para las autopistas de la información y para la comunicación de los ciudadanos, las empresas y el gobierno.<sup>9</sup>

En las “Conclusiones de la conferencia ministerial del G-7 sobre la sociedad de la información”, celebrada hace ya diez años, se planteaba:

Los avances conseguidos por las tecnologías de la información y las comunicaciones originan cambios en nuestra forma de vida; la forma en que trabajamos, comerciamos y nos relacionamos; el cómo educamos a nuestros hijos, cómo estudiamos e investigamos, la información que recibimos y las diversiones que disfrutamos. La sociedad de la información no sólo afecta las relaciones entre las personas, sino también las relaciones entre ellas y las institu-

7 Véase Trejo, Raúl, *La nueva alfombra mágica (usos y mitos de Internet, la red de redes)*, México, Editorial Diana-Fundesco, 1996, p. 15.

8 *Ibidem*, p. 175.

9 En México no fue sino hasta el año 2001 que se formuló un programa específico para el desarrollo de Internet: el Proyecto e-México. Eran dos sus objetivos centrales: de un lado, crear un solo portal con identidad única, mediante ligas a docenas de sitios de entidades gubernamentales. De otro lado, instalar más de 7,000 “Centros comunitarios digitales” en todo el país, dotados de computadoras y conexión a Internet. Los resultados son muy desiguales y están analizados en Trejo Delarbre, Raúl, *Viviendo en El Aleph. La sociedad de la información y sus laberintos*, Barcelona, Gedisa, 2006.

ciones gubernamentales, y esto exige, organizaciones más flexibles, abiertas a la participación y la descentralización.<sup>10</sup>

Así pues, la reforma al artículo 6o. constitucional apunta directamente a ese desarrollo, porque le confiere al Estado la responsabilidad en la ampliación de condiciones materiales para el acceso de las personas a la información que producen sus instituciones, pero también —y como consecuencia de ello— a la promoción de una cultura de la comunicación electrónica entre los individuos, los grupos de la sociedad y las instituciones públicas.

No se trata de imponer ningún modelo a los mexicanos. Suele decirse que son pocos, muy pocos (dos de cada diez) los que poseen esa posibilidad y ese hábito tecnológico, pero no es menos cierto que pocas, muy pocas cosas se han multiplicado tanto en los últimos años como los usuarios nacionales de Internet: de escasos 94,000 en el año de 1995, a 22.7 millones en el 2007.<sup>11</sup> Visto así, la Constitución de la República trata de pavimentar la trayectoria de un proceso social y cultural que de todos modos está en marcha, y que tarde o temprano exigiría el vehículo electrónico para establecer su relación con el gobierno. Un dato más puede resultar elocuente: el gobierno federal afirma que para el año 2012, 70 millones de mexicanos serán usuarios regulares de Internet. Si ese cálculo tan optimista es cierto, “México se convertiría quizá en la nación con más intenso crecimiento en la cobertura de ese servicio en tan sólo un lustro. Entonces podríamos hablar, con certeza, de un país plenamente incorporado a la sociedad de la información”.<sup>12</sup>

Más allá de las proyecciones oficiales, sin embargo, están las ineludibles obligaciones constitucionales: para el 2009, más precisamente, para julio de ese año, la Federación, las 32 entidades y 267 grandes municipios de todo el país, donde se concentra el 60% de la población:

...deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto... Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a se-

10 *Ibidem*, p. 181.

11 Estimados por INEGI, AMIPCI e Internet World Stats, 2007.

12 Trejo Delarbre, Raúl, “La Cultura en línea (el rezago digital)”, *Revista Nexos*, num. 362, febrero de 2008.

tenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

Se trata de una creación electrónica masiva y obligada para miles de organismos, entidades, poderes, instituciones, funcionarios en México; es una obra —jurídica, informática y cultural— única en su tipo, que fue catapultada y dispuesta gracias a la irresistible expansión del derecho de acceso a la información y la transparencia.

#### V. UNA PLATAFORMA NACIONAL PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Ninguna otra experiencia en el mundo ha vinculado tan estrechamente el derecho de acceso a la información con la tecnología de Internet.<sup>13</sup> Y puede decirse algo más: este derecho ha crecido desde la cuna, de la mano de las herramientas tecnológicas: portales gubernamentales, páginas de transparencia, solicitudes electrónicas, posibilidad de interponer recursos de revisión vía Internet, buscadores de información gubernamental, etcétera, se han vuelto parte esencial de la concepción y de la operación del acceso a la información. No ha ocurrido así en otros países, dueños de leyes más antiguas, como Colombia, que han caminado por otro tipo de mecanismos para el ejercicio del derecho.

Como quiera que sea, por experiencia, porque la evidencia ha enseñado que el derecho de acceso a la información se expande y fortalece si los ciudadanos cuentan con la opción tecnológica, las adiciones constitucionales parecen absolutamente pertinentes. Algunos datos vuelven a ser elocuentes: a nivel federal han cursado 273,000 solicitudes de información en 54 meses (del 12 de junio de 2003 a finales de enero de 2008). Hablamos de un ritmo de 160 solicitudes por día calendario. El 96% de ese vasto universo ha cursado a través de los sistemas electrónicos, para no hablar de los 5,954,122 consultas directas a los portales habilitados las entidades y organismos del gobierno federal entre 2007 y 2008.

Se deben extender las cifras y las comparaciones para apreciar todavía más el efecto de estos sistemas en la marcha del acceso. Alonso Lujambio, comisionado presidente del IFAI, daba estos datos correspondientes

13 El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Cultura de la Transparencia, *Informe para la Fundación William y Flora Hewlett*, México, 2006.

al 2005: sin un sistema electrónico, el gobierno de Nuevo León recibió 468 solicitudes de parte de sus propios habitantes; pero gracias al sistema remoto de solicitudes con el que cuentan las oficinas federales, los neoleonenses hicieron en 1,619 preguntas directas al gobierno federal, es decir, cuatro veces más. En el Distrito Federal las cosas no fueron distintas: en 2005 hubo 4,493 solicitudes para el gobierno local; pero dado que los capitalinos disponían del sistema vía Internet, hicieron 23,495 solicitudes a la Federación, o sea, 5 veces más. Y en el mismo año, el gobierno del Estado de México recibió 552 solicitudes de información; pero la misma sociedad mexiquense, mediante el sistema electrónico, le hizo a la Federación 5,795 solicitudes, ¡10 veces más!<sup>14</sup>

La lección es irrecusable: allí donde se pone a disposición del ciudadano la opción electrónica, el derecho de acceso a la información se expande, se multiplica y, por supuesto, se consolida. Pasa exactamente lo contrario en las zonas y los estados donde no ha existido este sistema: la curva de las solicitudes arranca, alcanza rápidamente su cima en algunas centenas de solicitudes para luego descender inexorablemente (fue en su momento la experiencia de Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas, entre otros). Así pues, la naturalización del derecho de acceso a la información en México; las innumerables controversias a favor de la apertura; la instalación de la rutina democrática de preguntar y responder entre decenas de miles de mexicanos y sus instituciones públicas, se debe, en gran medida, a la vigencia del medio electrónico. Dicho lapidariamente: sin el sistema de solicitudes electrónicas, la Ley Federal de Transparencia y el IFAI serían hoy inexplicables.

## VI. LAS RAZONES DE LA CONSTITUCIÓN

Aunque la obra tecnológica en ciernes tiene todas las implicaciones señaladas más arriba, y todavía más. En el dictamen aprobatorio de la Cámara de Diputados, se reconoce que “La gran aportación mexicana al derecho de acceso a la información es la construcción de un sistema electrónico de solicitudes de información”,<sup>15</sup> y se dice que el Congreso de la Unión no podía dejar de incorporarlo en la concepción de la refor-

<sup>14</sup> Lujambio, Alonso, *Discurso para la entrega del sistema Infomex al gobierno del Distrito Federal*, IFAI, 31 de octubre de 2006.

<sup>15</sup> *Reforma al artículo 6o. constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, IFAI, junio de 2007 p. 32.

ma, pues “el país cuenta con la experiencia, la tecnología (y ahora también con las disposiciones constitucionales indispensables, agregamos nosotros) para hacer funcionar en todo gobierno, un sistema remoto de acceso a la información”.<sup>16</sup>

Es necesario aclarar que el constituyente no ha ordenado la apertura de simples correos electrónicos gubernamentales ni de accesos de gestión, sino la puesta en marcha de “sistemas integrales que faciliten la comunicación entre el ciudadano y las autoridades... que contabilicen los plazos perentorios establecidos en la ley, permitan la entrega de información de manera expedita y sencilla y que abarate los procedimientos”.<sup>17</sup>

Eso es justamente lo que el país ha desarrollado a través del federal “Sistema de Solicitudes de Información Electrónico” —SISI— y luego del nacional Proyecto Infomex.<sup>18</sup> Una herramienta construida ex profeso que convierte a una ley de acceso a la información pública en un sistema remoto, vía Internet. Un entramado legal que permite interponer con gran facilidad una solicitud de acceso a la información y, con la misma sencillez, controversias legales en caso de respuestas negativas de la autoridad.

Como anotábamos en un apartado precedente, la existencia de los sistemas electrónicos de solicitudes de información materializa un principio básico del derecho a la información: no importa quién solicita la información ni para qué quiere la información; lo verdaderamente relevante es reconocer si los documentos solicitados son de naturaleza pública o no. En un sistema electrónico se vuelve imposible la exigencia de identificación al solicitante; es imposible que acredite formalmente su personalidad, y es impracticable dentro de la tecnología asociada. Así, el sistema electrónico ensancha el derecho, pues concibe la identidad del solicitante como un dato claramente irrelevante. De esa suerte, un periodista, un empresario, un investigador o un campesino aparecen en el sistema electrónico en igualdad de condiciones, lo que disminuye las posibilidades de discriminación por condición social (tienden a desvanecer el odioso “como te ven, te tratan”).

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>18</sup> Véase *Proyecto Infomex*, Carpeta oficial, IFAI, 2007. Otra característica vital de este proyecto es que no tiene costo para los gobiernos subnacionales (ni estatales ni municipales) que lo adopten, pues el precio es absorbido por el Banco Mundial y por el Instituto Federal de Acceso a la Información.

La Constitución ordena movilizar instrumentos transparentes para la transparencia gubernamental, pues toda solicitud de información es conocida inmediatamente por la dependencia de gobierno y por cualquier persona en el mundo, en tanto queda grabada en el ciberespacio. Lo mismo ocurre con las respuestas del gobierno: todos están en posibilidad de escudriñar todas las respuestas de los gobiernos. De esa suerte, se cumple otra aspiración democratizadora, al hacer públicos, para todos, los contenidos de la información declarada pública, al tiempo que permite al ciudadano entrar en contacto con el órgano resolutor en casos de controversia y conocer, por los mismos medios, la decisión de la autoridad especializada respecto de la publicidad, la reserva o la confidencialidad de la información solicitada. De esta manera, la publicidad de las preguntas y de las respuestas convierte a todo el flujo de la información gubernamental en un bien público.

Lo que busca la Constitución es que el ejercicio del derecho de acceso a la información en toda la República sea homogéneo, que cualquier mexicano —un sonorenses o un campechano, un veracruzano o un guerrerense— realicen un tipo de trámite semejante ante cualquier institución o nivel de gobierno en México. Que la experiencia del acceso sea prácticamente la misma entre los mexicanos.

Los sistemas electrónicos, por su naturaleza, se erigen como herramientas que permiten acceder a información del gobierno federal, de los subnacionales o municipales, desde cualquier parte del país y del mundo. Son pues una herramienta de la interconexión y de la globalización.

Sus aplicaciones son útiles también para la gestión interna de las instituciones y gobiernos, pues permite que todo órgano gubernamental reciba, gestione, administre, ordene, archive y responda solicitudes de información pública y de acceso a datos personales con seguridad, facilidad y rapidez.

Económicamente hablando, lo más importante es que el sistema electrónico abarata radicalmente, casi a cero, los costos de transacción en el flujo de la información. El solicitante se ahorra el costo y el tiempo de traslado hasta la oficina burocrática; evita hacer fila; identificarse y regresar otro día, repetir la faena y recoger la información pedida. Y le ahorra al gobierno los costos de reproducción y de envío de los documentos, pues lo puede hacer por la vía electrónica. A la larga, la disposición constitucional permitirá la construcción de una plataforma nacional de acceso a la información pública gubernamental.

El dictamen de la Cámara de Senadores se hace cargo del hecho de que poco más del 22% de la población mexicana tiene hoy acceso a Internet; pero no cancela ninguna alternativa: en todo caso, al lado de los sistemas electrónicos permite y propicia otras formas de solicitudes a los gobiernos: personalmente, en la ventanilla de las dependencias, por vía postal o a través de un representante legal.

Finalmente, la Constitución determinó que todo el gobierno federal, los poderes y las entidades autónomas; que todas las entidades federativas (las 32) y los municipios cuya población sea mayor a 70,000 habitantes, desarrollen los sistemas electrónicos de solicitudes de información. Esta frontera tuvo una razón poderosa: se trataba de que todas las capitales de la República quedaran incorporadas a la lógica de la plataforma electrónica y por eso, Tlaxcala —que es la capital más pequeña— trazó el umbral poblacional. La decisión permite que las demarcaciones donde habita el 65% de la población nacional cuenten, todas, sin excepción, con esos sistemas para el diálogo permanente y la vinculación con su gobierno.

En resumen: la adición constitucional abre otra posibilidad democrática muy importante para la modernidad mexicana: el derecho de todos los habitantes a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas.

## VII. CODA: CONSTITUCIÓN, SISTEMAS ELECTRÓNICOS Y CIUDADANÍA

Hemos argumentado que la reforma al artículo 6o. de la Constitución reconoce la existencia de una tecnología que antes le resultaba fundamentalmente ajena (la Internet); hemos dicho que ello propiciará nuevos cambios y que en sus imperativos añadidos deberá provocar una obra tecnológica (*software*) de interconexión institucional, masiva y nacional. También analizamos las dos grandes vertientes del derecho de acceso a la información y la transparencia, que exigen a su vez, el despliegue de dos instrumentos electrónicos: los portales de transparencia con información obligatoria y los sistemas de solicitudes de información para la interacción entre los ciudadanos y las autoridades de todo el país; vimos también que este último utensilio es dueño de varias características que abaratan los costos de transacción del flujo de información, que democra-

tiza la relación con el gobierno y que globaliza poderes, instituciones y dependencias.

En suma: hemos dicho que el nuevo artículo 6o. de la Constitución mexicana va a generar una de las transformaciones y generalizaciones tecnológicas más promisorias y democráticas de los últimos tiempos en México. Pero no debemos terminar sin un último apunte a propósito del impacto que este entramado traerá a cultura política, a la acción de la ciudadanía y a las condiciones en las que se desarrollará el trabajo del Estado nacional.

Gracias a la reforma de julio del año pasado, la Constitución empieza a superar los atavismos de la vieja sociedad, que concebía al poder y al gobierno, anclado en un mundo tecnológico, social y culturalmente antiguo. Como ha dicho el sociólogo Manuel Castells,<sup>19</sup> eso debe cambiar rápidamente y entender a la Internet no como un accesorio adicional, sino como un instrumento mediante el cual las personas propician la extensión de sus propias vidas, multiplican sus propias posibilidades de relación con otras personas, pero también con otras organizaciones, instituciones y gobiernos.

La Internet y los sistemas electrónicos que se conciben a su amparo son vehículos de acercamiento, pero aún más importante, de libertad y autonomía, porque los poderes (públicos y privados) pierden la capacidad de controlar la información y la comunicación, pues por definición “Internet no se puede controlar”.

Los sistemas electrónicos como los que manda nuestra Constitución impelen ese cambio mental tanto en ciudadanos como en los gobiernos. Volviendo a Castells:

Los poderes tienen miedo de Internet. Yo he estado en no se cuántas comisiones asesoras de gobiernos e instituciones internacionales en los últimos 15 años, y la primera pregunta que los gobiernos siempre hacen es: ¿Cómo podemos controlar Internet? La respuesta es siempre la misma: no se puede. Puede haber vigilancia, pero no control.<sup>20</sup>

Y eso es exactamente lo que ocurre con los sistemas electrónicos que impulsa el artículo 6o. y especialmente el tercero transitorio: los cuestio-

19 *La era de la información. Economía, sociedad y cultura: fin de milenio*, Madrid, Alianza Editorial, 2001, vol. 3, p. 58.

20 *El País*, 6 de enero de 2008, *Suplemento Domingo*, entrevista con Manuel Castells.

namientos sociales a las dependencias no se pueden ocultar, y lo que es más: los funcionarios quedan públicamente emplazados a responder, lo que con el tiempo, genera un nuevo tipo de relación, más democrático y menos asimétrico.

En este sentido, generalizar la herramienta Internet (y no sólo para la comunicación personas-autoridades) es una forma de crear las condiciones materiales para construir ciudadanía. En nuestra era es inconcebible un ciudadano, una persona actuante, alerta, participante en la cosa pública, si no sabe usar la Internet. Los estudios de Castells o de Trejo, citados aquí, muestran que cuanto más autónoma y actuante es una persona, más utiliza la Internet, con mayor frecuencia e intensidad.

Una pregunta al gobierno, una solicitud de información, a través de los mecanismos ordenados por la Constitución, puede llegar de modo instantáneo a centenas o incluso a miles de destinatarios, casuales o deliberados, más allá del municipio en que se formuló por primera vez, más allá de la entidad e incluso más allá del país. Así, las posibilidades que adquiere la propagación de la información gubernamental mexicana es infinita, y lo es para bien, porque ha sido catalogada como pública, legal, legítima y potencialmente útil.

Después de todo, los sistemas electrónicos de Internet son esencialmente globalizadores, están hechos para su logarítmica exposición pública. El Estado mexicano, mediante su moderno mandato constitucional (encarnado en el proyecto Infomex), no hará otra cosa que afrontar, conjunta y coordinadamente, estos nuevos cauces de intercambio y beneficio, a partir de la concepción democrática de que el poder público debe ejercerse efectivamente en público.

El proyecto emanado de la reforma constitucional es impresionante, casi utópico. Nada menos, propone o induce la construcción de una red común por donde fluya la información gubernamental de la Federación, las entidades, el Distrito Federal y los municipios. Y una forma universal, homogénea y práctica para exponer la información de todas las instituciones públicas de este país.

La decisión constitucional de hacerlo electrónicamente, mediante la red, es muy conveniente para un país lleno de contrastes, desigualdades y asimetrías. Sus posibilidades son múltiples, más allá de las que hemos explorado aquí. Podría pensarse en invertir y coordinar prácticas de digitalización (para evitar que se repitan trabajos ya hechos o que documentos digitalizados con dinero público no estén accesibles); en sus criterios

(no fotos de documentos en línea, sino textos que se puedan buscar y localizar); en normas de amigabilidad entre los buscadores y los portales (para que toda información pueda ser abierta desde cualquier punto y comparable entre sí, sea generada en Tijuana o en Oaxaca); en sistemas de interoperabilidad de archivos, descriptores, metadatos (para que desde las redes de investigación, universitarias, corporativas, personales, todo el panorama público del gobierno mexicano sea accesible); en *softwares* que permitan hacer búsquedas de todo rubro, con estándares abiertos y sirvan a los intereses de todos los colectivos; en fin, articulando una política que haga real el ideal —también constitucional— de que la información es para todos, por igual y sobre todo para quienes, en México, han tenido menos posibilidad de obtenerla.

La reforma constitucional, mediante su imperativo de generalización de los sistemas electrónicos, empieza a cerrar el desfase entre la capacidad tecnológica y la cultura política del país. Y esta dimensión debe ser subrayada.