

La biblioteca pública como factor de aprovechamiento popular de las leyes de transparencia y acceso a la información pública

Autores:

Samuel Bonilla Núñez

Coord. Programa de Acceso a la Información Pública

y

Beatriz Elena Rodríguez García

Bibliotecaria Centro de Información

Institución a la que pertenecen:

Universidad del Centro de México

Domicilio: Capitán Caldera No. 75, Col. Tequisquiapan. CP 78250.

San Luis Potosí. San Luis Potosí, México.

Correo electrónico de Samuel:

sbonilla@ucem.edu.mx, ethoscom@yahoo.com

de Beatriz:

brodriguez@ucem.edu.mx,

Teléfono: +52-444-813-1923, Ext. 234.

Ponencia presentada en el

**1er Congreso Internacional de Investigación en Ciencia de la Información
“La Gestión del Conocimiento y la Biblioteca Pública: Una posibilidad para
construir ciudadanía”**

**organizado por el Centro de Investigaciones en Ciencias de la Información
de la Escuela Interamericana de Bibliotecología
de la Universidad de Antioquia**

**(Con motivo de la Celebración del 50 aniversario de la
Fundación de la Escuela Interamericana de Bibliotecología)**

8 al 10 de noviembre 2006

Medellín, Colombia

Resumen

El objetivo de este documento es presentar una propuesta que permite valorar el concurso de las bibliotecas públicas como un factor determinante para el aprovechamiento popular de las leyes de transparencia y acceso a la información pública en México.

Se exponen los resultados obtenidos en poco más de tres años de experiencia en la materia y se detecta una de sus principales áreas de oportunidad, la marginación de potenciales usuarios de esas leyes por carecer de acceso a Internet. A partir de ella se plantea su atención al armonizar las funciones de la biblioteca pública con los servicios que requieren usuarios potenciales de las leyes de transparencia.

Se destacan los sistemas electrónicos de solicitudes de información pública como elemento central de los resultados positivos que se han obtenido en el ámbito federal en cuanto al acceso a la información pública, y se muestran como una oportunidad idónea para facilitar el aprovechamiento de este derecho a quienes no lo han ejercido por carecer de la orientación y los medios para hacerlo.

La biblioteca pública como factor de aprovechamiento popular de las leyes de transparencia y acceso a la información pública

Samuel Bonilla Núñez
Beatriz Rodríguez García.
Programa de Acceso a la Información Pública.
Universidad del Centro de México.

El presente trabajo aborda el caso de México referente a su legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, expone algunos de los procedimientos y resultados obtenidos en poco más de tres años de experiencia en este campo y, finalmente, plantea una propuesta específica para promover y posibilitar el aprovechamiento popular de su ley federal y de las leyes estatales de transparencia a través de la biblioteca pública, principalmente por parte de sectores de la población sin acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

A partir de que, en 1977, se añadió a la Constitución mexicana la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado” se genera una extensa polémica sobre el significado y alcance de esa expresión. Después de 25 años discutirse el

tema se alcanza el consenso necesario para concretar, en 2002, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental una de las vertientes del derecho a la información.

A partir de entonces se activa una dinámica en las legislaturas estatales, que en algunos casos fue más imitativa que deliberativa, para generar en menos de cinco años 29 leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública. Sólo restan tres estados por aprobar su ley en este tema.

En el ámbito internacional también se registra una reciente y marcada tendencia de países a incorporar en su legislación el derecho de acceso a la información gubernamental. La mayoría de los 69 países que cuentan con disposiciones legales que reconocen ese derecho han adoptado tales normas en los últimos diez años.

El derecho de acceso a la información pública es un derecho instrumental que permite a las personas la demanda y el disfrute de sus derechos políticos, económicos y sociales. Les posibilita además decisiones mejor informadas y ejercer mejor control social del poder público.

Pese a los buenos resultados que en términos de eficacia ha tenido la ley federal mexicana de transparencia, el ejercicio de este derecho de acceso a la información pública no se ha popularizado por el desconocimiento de su existencia y de sus procedimientos; su aprovechamiento se concentra en habitantes de zonas urbanas –aproximadamente la mitad de las solicitudes de información se generan en la capital del país– y muy marcadamente por quienes tienen acceso a Internet.

Por ejemplo, de junio a diciembre de 2003, sólo se produjeron 1,609 solicitudes manuales a entidades de la administración pública federal por 22,488 que fueron realizadas por Internet; en 2004 fueron 2,677 solicitudes manuales por 35,055

solicitudes electrónicas; en 2005, se presentaron 2,253 manuales y 47,874 en línea; y en este año, hasta el 21 de septiembre, apenas 1,839 solicitudes escritas en formatos de papel se habían entregado por 41,605 solicitudes de información enviadas por Internet.

El Sistema de Solicitudes de Información, conocido como SISI, opera vía Internet y posibilita que cualquier persona desde cualquier lugar del mundo –sea mexicano o extranjero, adulto o menor de edad– solicite y reciba por esa misma vía información de cualquiera de las 240 entidades de la administración pública federal mexicana.

Este Sistema de Solicitudes de Información, administrado por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que es el órgano de autoridad en esta materia, admite también recursos de inconformidad por solicitudes insatisfechas que el propio IFAI atiende y resuelve sin que el solicitante tenga que invertir tiempo ni dinero en iniciar una demanda judicial. Si el resultado del recurso de revisión le es favorable el solicitante podrá recibir a través del SISI la información requerida.

Aunque algunos gobiernos estatales han generado sus propios sistemas electrónicos de solicitudes de información pública distan de alcanzar las bondades del SISI, sin embargo operan con procedimientos similares.

Durante los primeros tres años y cuatro meses de estar en vigor la ley federal de transparencia, de las 150,000 solicitudes de información que en números redondos se presentaron a la administración pública federal el 95% se realizó a través del SISI.

Según los datos proporcionados por los solicitantes de información gubernamental en 2005, el 64% de ellos pertenece al sexo masculino. El grupo de edad con mayor número de solicitudes de acceso a la información es el de usuarios entre los 20 y los 24 años, con un 20.2%, le sigue el grupo de 25 a 29 años con el

18.5%, luego el de 30 a 34 años con el 15.2%, y en cuarto lugar el grupo de solicitantes de 35 a 39 años con el 10.2% de solicitudes. La ocupación de los solicitantes (tabla 1) es la siguiente:

Tabla 1.

OCUPACIÓN DE LOS SOLICITANTES DE INFORMACIÓN	
SECTOR	SOLICITUDES
Académico	33.9%
Otros	26.8%
Empresarial	17.7%
Gubernamental	13.0%
Medios de información	8.6%
Total	100%

Una aproximación al perfil general predominante de los usuarios de la ley federal de transparencia indicaría que se trata de personas jóvenes de zonas urbanas, con estudios y acceso a Internet.

El Sistema de Solicitudes de Información es una innovación que ha sido objeto de estudio en países como Canadá, Reino Unido, República Checa, Perú, Alemania, Argentina y Hungría, entre otros. La gratuidad, sencillez de uso y versatilidad del SISI han abaratado y agilizado el flujo de información del gobierno a la sociedad. Este sistema es factor determinante para facilitar el uso de la ley federal de transparencia.

Consciente de ello el IFAI tomó la decisión de mejorar el SISI y compartirlo gratuitamente a los estados. Con un donativo del Banco Mundial y recursos propios el IFAI ha desarrollado INFOMEX, el Sistema de Información Mexicana que sustituirá al SISI. Se trata de una herramienta electrónica adaptable a los diversos procedimientos de distintas leyes estatales de transparencia en tanto no

exijan éstas a los solicitantes de información ninguno de los cuatro siguientes requisitos:

1. Identificación oficial;
2. Firma o huella digital;
3. Demostración de interés jurídico y
4. Determinada ciudadanía.

INFOMEX permitirá gradualmente que todos los estados de la República que lo deseen dispongan en Internet de un sistema electrónico para el envío, recepción, procesamiento, control estadístico y respuesta de solicitudes de información pública. Cuando su uso se haya generalizado en el país cualquier persona estará en condiciones de solicitar y recibir información de cualesquiera de las entidades públicas federales, estatales o municipales desde una computadora conectada a Internet.

El IFAI ha reiterado la ventaja que representa para los habitantes alejados de la capital del país –que es donde se concentra la mayoría de las entidades de la administración pública federal– el hecho de no tener que desplazarse hasta la ciudad de México sino solamente a un *cibercafé* para consultar la información gubernamental de su interés o hacer su solicitud y, posteriormente, recibir la información requerida.

No obstante, todas las bondades del SISI e INFOMEX no representan utilidad alguna para la mayoría de la población mexicana por carecer de acceso a Internet. Según una reciente encuesta oficial¹ el 10.1% de los hogares mexicanos cuenta con Internet, y de una población total de 103 millones de personas en el país 18.7 millones son usuarios de Internet, el 66.4% de ellos acceden a ese servicio fuera del hogar.

¹ Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática en abril de 2006.

El SISI está funcionando bien, pero su uso está muy concentrado y fuera del alcance de la mayoría de los mexicanos. De acuerdo al comisionado del IFAI Juan Pablo Guerrero Amparán², A noviembre de 2006 se habían presentado 158,000 solicitudes de información vía electrónica, las cuales fueron generadas sólo por 61,000 usuarios del SISI. Apenas 8,500 usuarios hicieron el 62% de esas solicitudes, es decir cerca de 99,000.

¿Cómo posibilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información gubernamental entre quienes no disponen de los medios para aprovecharlo? ¿Cómo lograr que habitantes de zonas marginadas identifiquen la utilidad del derecho de acceso a la información pública como un factor que puede impactar favorablemente en su calidad de vida? ¿Cómo avanzar en la sensibilización de amplios sectores de la población para que se asuman como titulares del derecho de acceso a la información pública? ¿Cómo fomentar el uso de ese derecho dentro del vasto sector de la población que no lo ha ejercido?

Sin duda que las respuestas a estas preguntas apuntan hacia varias alternativas, una de las más pertinentes la constituye, de manera idónea, la biblioteca pública como centro de información y punto de encuentro comunitario. La diversificación de los servicios informativos de la biblioteca pública y el rápido desarrollo que en México están teniendo las leyes de transparencia permiten observar que estas nuevas normas y las bibliotecas públicas están llamadas a ser aliadas naturales a favor del derecho a saber de las personas. Es decir, las leyes de transparencia pueden conformar una de las herramientas de trabajo más útiles y versátiles del bibliotecario con un extraordinario potencial de valor social.

La función estratégica de la biblioteca pública

² Panel El IFAI: balance a cuatro años. 7º Congreso Nacional de Derecho de la Información, 8 al 10 de noviembre de 2006, Guadalajara, Jalisco.

Si con el sistema INFOMEX se pretende que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública sea homogéneo en todo el país, también deberá procurarse que lo sea el uso de esa plataforma. Y es ante este reto donde la alianza y armonización de las leyes de transparencia, los órganos de autoridad en la materia, los sistemas electrónicos de solicitudes de información y las bibliotecas públicas cobran una pertinencia mayúscula que debe aprovecharse en beneficio del amplísimo sector de la sociedad que desconoce aún la utilidad de las leyes de transparencia y carece de recursos para aprovecharlas en su beneficio.

Además de mejorar la plataforma del servicio de solicitudes electrónicas y ampliar así el universo de sujetos obligados a los que se les podrá requerir información por esa vía, es necesario poner esta opción al alcance de quienes hasta ahora permanecen marginados de esa posibilidad. Por ejemplo, habitantes de zonas urbanas marginadas y de áreas rurales, población indígena, analfabetas e invidentes, entre otros.

Según información del gobierno, actualmente hay en México 7,211 bibliotecas públicas, una por cada 14,284 habitantes aproximadamente, de las cuales 1,057 disponen de servicio gratuito de Internet para sus usuarios.³ Estamos hablando que *de facto* las bibliotecas públicas que disponen de esos módulos están ya en condiciones de funcionar como puntos de acceso a la información que generan o poseen las entidades públicas, y ampliar el universo de usuarios que se beneficia con el uso de las leyes de acceso a la información pública.

Sin embargo, si consideramos que los campos de las bibliotecas públicas y del derecho de acceso a la información pública parecen desarrollarse por vías diferentes, ensimismados, sin percibir ninguno de ellos su inevitable convergencia natural con el otro, resulta necesario instrumentar mecanismos para hacer posible su reconocimiento mutuo y armonización a favor del derecho a saber.

³ Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Respuesta de su Unidad de Enlace, del 8 de noviembre de 2006, a la solicitud de información 1114100020006.

Para el efecto en la Universidad del Centro de México se está diseñando el Programa de Aprovechamiento de Leyes de Transparencia en Bibliotecas Públicas, con el propósito de alfabetizar y sensibilizar en materia de acceso a la información pública a bibliotecarios, usuarios, vecinos de bibliotecas, profesores, estudiantes y agrupaciones sociales.

El objetivo final de este programa es hacer conscientes a los no usuarios de las leyes de transparencia de la utilidad que les puede representar el aprovechamiento de ellas, y poner a su alcance en forma gratuita la orientación y los medios técnicos para ejercer su derecho de acceso a la información pública.

La propia Universidad ha llevado a cabo en los últimos cuatro años seis cursos para el aprovechamiento de las leyes de transparencia, en ocasiones enfocados al periodismo de investigación y en otras como parte de la formación profesional de sus alumnos.

La experiencia en estos cursos mostró que el compartir en grupo los éxitos y fracasos de sus integrantes en su propósito de acceder a diversos tipos de información gubernamental, generaba una retroalimentación que depuraba y enriquecía las estrategias para lograr acceder a la información y producía un ambiente solidario. En algunos casos los estudiantes se mostraban orgullosos de estar disputando con autoridades federales, apoyados en elementales argumentos jurídicos, la entrega de cierta información e incrédulos cuando lograban obtenerla.

En unos días más el Programa de Aprovechamiento de Leyes de Transparencia en Bibliotecas Públicas iniciará su fase piloto en bibliotecas públicas del municipio de San Luis Potosí. El procedimiento del programa parte de la capacitación del bibliotecario en materia de acceso a la información pública para que a su vez despliegue las competencias adquiridas en el uso del SISI e INFOMEX y, apoyado de materiales didácticos, contribuya a sensibilizar a usuarios de la biblioteca y profesores de centros educativos de su entorno inmediato, para que estos últimos

repitan el proceso con sus alumnos y vinculen ciertos trabajos escolares con el uso de leyes de transparencia. La biblioteca pública sería el centro de orientación y apoyo desde el cual se generarían las solicitudes de información vía Internet o en forma presencial, según sea el caso.

Una segunda vertiente de este procedimiento comprende una secuencia inversa, en la que se dirige la formación hacia agrupaciones sociales, juntas de colonos, asociaciones de jubilados, sindicatos y otros grupos organizados cuyos integrantes demandarían a la biblioteca pública el servicio de aprovechamiento de la ley de transparencia de su interés.

Más que el desarrollo de competencias para el uso del SISI e INFOMEX y de adquisición de conocimientos técnicos de las leyes de transparencia, se requiere que las personas encuentren sentido a la utilidad de la información pública. Por ello el análisis de casos de éxito en este campo debe ser parte fundamental del proceso de alfabetización y sensibilización de nuevos usuarios de este derecho.

Aun las bibliotecas públicas que no dispongan de servicio de Internet podrán ofrecer la orientación necesaria para que los interesados ejerzan su derecho a saber sobre asuntos públicos, sea mediante solicitudes en papel ante la dependencia respectiva o peticiones electrónicas que se podrán enviar desde algún sitio al alcance del interesado, o a través de solicitudes telefónicas de información como tiene contemplado instrumentar el IFAI en 2007.

Algunas de las principales funciones que pueden cumplir las bibliotecas públicas, si se aprovecha su infraestructura y personal como facilitadores del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, son las siguientes:

1. Promoción de la cultura de la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública.
2. Motivación del interés ciudadano por los asuntos públicos.

3. Orientación sobre el aprovechamiento de las leyes de transparencia sea en forma remota o presencial.
4. Acceso gratuito a Internet para posibilitar tanto la búsqueda de información gubernamental publicada de oficio como para formular peticiones de información o interponer, ante la autoridad competente, recursos de revisión por negativas de entrega de información.
5. Bibliografía con el marco normativo federal y los estatales en materia de transparencia, y obras y materiales de divulgación de este nuevo derecho.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y las entidades análogas en los estados tendrían a su cargo la elaboración de los materiales didácticos y la conducción de los procesos de formación de bibliotecarios y de soporte a éstos para que desplieguen esa formación.

Esta función de las bibliotecas públicas puede reproducirse, con las adecuaciones del caso, en países latinoamericanos que preferentemente cuenten con el reconocimiento jurídico del derecho de acceso a la información gubernamental. Aun en países cuyos habitantes no gocen de ese derecho, el trabajo bibliotecológico documental puede incorporar al acervo de la biblioteca informes, reportes, boletines, anuarios, estudios, leyes y reglamentos, comunicados, memorias y demás documentos gubernamentales que suelen circular pública y gratuitamente al momento en que son creados o permanecer temporalmente en sitios de Internet de las entidades públicas. A fin de cuentas usuarios y demandantes de información gubernamental son el ingrediente básico para impulsar la creación de leyes de apertura informativa en los gobiernos y su progresivo perfeccionamiento.

Referencias

ACKERMAN, J. Y SANDOVAL, J. Leyes de acceso a la información en el mundo. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2005.

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. 3er. Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. 2005. México.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario Oficial de la Federación. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 11 de junio de 2002. México.

II Congreso Nacional de Bibliotecas Públicas. 23-25 septiembre de 2002. Memorias. Jalisco.

IV Congreso Nacional de Bibliotecas Públicas. 23-25 septiembre de 2004. Memorias. Estado de México.