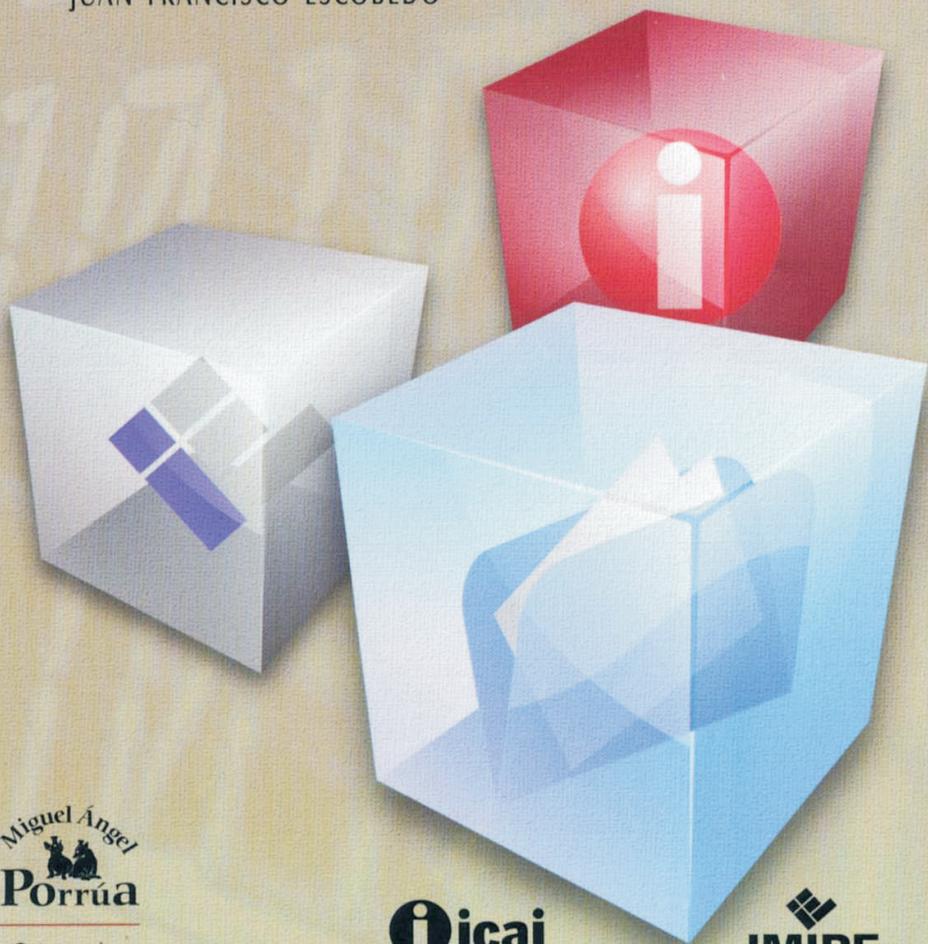


La *T* invención de la Transparencia

JUAN FRANCISCO ESCOBEDO



Miguel Ángel
Porrua

 **POLÍTICAS
Públicas**
SERIE

i icai
Instituto Coahuilense de Acceso
a la Información Pública


IMIPE
INSTITUTO COAHUILENSE DE
INFORMACIÓN PÚBLICA Y ESTADÍSTICA

La invención de la Transparencia

La invención de la Transparencia

JUAN FRANCISCO ESCOBEDO



Primera edición, diciembre del año 2010

© 2010

JUAN FRANCISCO ESCOBEDO

© 2010

Por características tipográficas y de diseño editorial

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-401-367-2

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrua.com.mx
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

A Dolores Rosales

*A los miembros del Grupo Oaxaca:
Ernesto Villanueva, Luis Javier Solana, Roberto Rock,
Issa Luna, Miguel Bernardo Treviño, Jorge Islas,
Salvador Nava Gomar, Jenaro Villamil,
Luis Ernesto Salomón y Sergio Elías Gutiérrez.*

Coordenadas de la información pública

En el contexto de las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000, empezaron a cobrar relevancia en el debate público los temas relacionados con el derecho a la información, y en particular, el derecho de acceso a la información pública.

Este debate ensanchó el horizonte temático del cambio democrático. Actores sociales, políticos y mediáticos reacios a discutir, encontraron incentivos para involucrarse en el debate e impulsar la regulación del derecho de acceso a la información.

El tema había entrado en la agenda pública cargado de confusiones. En buena medida, los obstáculos políticos iniciales y las reacciones mediáticas opositoras a regular el tema, fueron provocadas por la inadecuada recepción de los contenidos y alcances del derecho de acceso a la información.

El velo de ignorancia y la intransigencia gubernamental durante los años que siguieron a la reforma del artículo 6o. constitucional realizada en 1977, que incorporó el párrafo: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, contribuyeron a postergar la creación de las normas jurídicas secundarias en la materia, así como los órganos garantes correspondientes.

La delimitación de los diversos campos temáticos que conforman el derecho a la información permitieron a un segmento de la sociedad civil, que luego sería conocido como Grupo Oaxaca, encontrar justificaciones y razones de peso para desplegar los esfuerzos sociales y el cabildeo parlamentario necesarios, para impulsar la reglamentación del derecho humano a la información en su vertiente de garantía de acceso a la información en posesión de los poderes públicos.

La comprensión de los contenidos y alcances de los diversos temas que comprende el derecho a la información, fue el primer paso del inédito proceso que dio origen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada el 24 de abril por la Cámara de Diputados y el 30 de abril por el Senado de la República.

En la coyuntura histórica que albergó el desplazamiento del PRI de la presidencia de la República y del arranque del primer gobierno panista, no existían condiciones para aprobar una ley de este tipo, impulsada sólo por el gobierno y su partido.

Para hacer posible su aprobación, fue necesaria la concurrencia del impulso social catalizado por el Grupo Oaxaca, la voluntad del gobierno federal y el apoyo de los partidos políticos opositores. La coalición parlamentaria que hizo posible la aprobación de la ley de transparencia es además de un hecho inédito e inesperado, un acontecimiento histórico.

Desde esa perspectiva, conviene actualizar las coordenadas del debate sobre los alcances y limitaciones del *corpus* normativo inicial relacionado con el derecho de acceso a la información pública, así como sobre el proceso simultáneo que propició la invención de la transparencia y su vertiginosa difusión en la vida pública de México.

Perspectiva garantista del derecho de acceso a la información

El derecho a la información comprende un amplio espectro temático, como el derecho de réplica, el secreto profesional del periodista, la legislación en materia de radio y televisión, así como el derecho de acceso a la información pública, entre otros temas.

La fuente doctrinaria básica de este derecho se localiza en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, donde se establece que: “Todo individuo tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de *investigar y recibir* informaciones y opiniones, y el de *difundirlas*, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política, los instrumentos doctrinarios y legales internacionales suscritos por México y ratificados por el Senado de la República, constituyen derecho vigente. En consecuencia, el contenido del artículo 19 arriba referido, así como el contenido del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, constituyen derecho vigente y por lo tanto, representan el marco de referencia para establecer el sentido y los alcances del derecho genérico a la información y en particular del derecho de acceso a la información, también denominado como derecho a saber.

De la interpretación de esos dos artículos, el primero de carácter doctrinario y el segundo de carácter normativo, se desprende que uno de los aspectos fundamentales del derecho a la información, se expresa en el específico derecho de acceso a la información pública, que alude al derecho de

las personas a investigar y recibir información en posesión de los poderes públicos.

El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano universal. Los sujetos universales de tal derecho son las personas. Este derecho no está etiquetado para ningún segmento social, ni se encuentra restringido al ámbito territorial del país, ya que no se trata de un derecho político o de un derecho civil, históricamente limitados a los nacionales del país de referencia.

El derecho a la información, de acuerdo con la acepción amplia reconocida en los dos artículos citados, se desglosa en varios campos temáticos. El campo más complejo y más difícil de regular es el que se refiere al derecho a recibir información veraz y oportuna de parte de los medios de información. La responsabilidad de garantizar la materialización de este derecho radica en los periodistas, directivos y dueños de los medios de comunicación, que despliegan su trabajo bajo la tutela de la libertad de expresión.

El Estado no puede censurar previamente la calidad del periodismo, pero sí podrían establecerse límites y sanciones al periodista y al medio, cuando por determinación de un juez se determine que se han afectado los derechos de terceros.

El ejercicio de la libertad de expresión no es absoluto. Las sociedades democráticas han incorporado reglas para respetar los derechos de las personas a la intimidad, a la privacidad, al honor y a la propia imagen. El respeto de estos derechos constituye un límite legal al ejercicio de la libertad de expresión.

El derecho de las personas a un periodismo de calidad no es homologable con el derecho de acceso a la informa-

ción pública. Se trata de dos campos temáticos diferentes, pero complementarios; que sin perder su naturaleza específica, constituyen vertientes del derecho a la información, considerado en un sentido amplio.

El derecho de acceso a la información pública alude al derecho de las personas a saber acerca de la información en posesión de los poderes públicos. La regulación adecuada de este derecho tiene que traducir en disposición normativa el siguiente principio: toda la información en manos de los poderes públicos y de los entes gubernamentales es pública, salvo aquella que la ley señale como de excepción y no disponible temporalmente para quienes la soliciten.

Las excepciones deberán definirse con rigurosa técnica jurídica y fundamento doctrinario garantista en las leyes secundarias, para evitar en lo posible el ocultamiento y difusión discrecional de la información.

Las controversias que se susciten por el ejercicio del derecho de acceso no deben ser resueltas por la autoridad responsable de entregar la información solicitada, sino por un órgano garante autónomo, que debe disponer de atribuciones para imponer sanciones. Hasta ahora, el gobierno se ha vigilado a sí mismo y los resultados de las pesquisas de los entes de control interno han sido tradicionalmente inocuos. Por eso es que la tutela del derecho de acceso a la información no puede dejarse en manos de las contralorías ni del poder judicial.

El derecho comparado en la materia y los parámetros internacionales establecidos en las regulaciones existentes en las sociedades democráticas, se sustentan en el criterio de que la ley y la autoridad, no pueden obligar a los solicitantes de información a justificar sus motivaciones y posibles usos.

El ejercicio del derecho de acceso a la información es potestativo y el uso de la información es libérrimo y no debería haber más restricciones que aquellas que las propias leyes vigentes establecen. El principio de la “máxima publicidad posible” debe orientar la redacción, tutela y ejercicio de las leyes en la materia. El principio consiste en que toda la información es pública con excepción de aquella que la propia ley considere como reservada.

El principio de publicidad y apertura informativa debe tener excepciones, pero su temporalidad no debería exceder el plazo razonable de uno a tres años, siempre que se funden y motiven las causas de la reserva y se demuestre el daño presente y específico que pudiera generarse con su difusión.

Vertientes de la información pública

El secretismo, la discrecionalidad, la manipulación de los documentos oficiales, la destrucción de los archivos históricos y de gestión, la impunidad en el uso de la información pública, la sobreprotección de los funcionarios frente a la indefensión del ciudadano, que caracterizaron al régimen autoritario no han sido desterrados definitivamente de la vida pública. Persisten bajo nuevas y más refinadas formas.

El poder público sin límites y sin controles eficaces tiende al despotismo. Por ello, las instituciones y las autoridades de un orden político democrático necesitan de límites y controles para atenuar su propensión a las prácticas políticas y administrativas ineficientes e impunes.

Tres vertientes de contención, contrapeso y vigilancia tendrían que desarrollarse en un Estado constitucional y democrático: Estado de derecho constitucional, división de poderes republicanos y derecho de acceso a la información pública. Sin una base legal, adecuada y eficaz, el poder político seguirá prohijando sus actos y decisiones en la secrecía que fomenta la corrupción y la ineficiencia.

En ese contexto histórico, la creación de una ley de acceso a la información empezó a ser apreciada como un recurso adicional para facilitar el acceso de todas las personas a la información pública y exigirle cuentas al gobierno.

México dispone de un Estado de derecho débil, que no es suficientemente eficaz para contener los resabios de ilegalidad. El país necesita un gobierno de leyes, ya que importantes segmentos de la élite política siguen actuando por encima de la ley. La honestidad y transparencia de los servidores públicos no puede ser sólo una opción personal, sino una pauta a cumplir por imperativo de ley.

El consenso en torno al rediseño del Estado de derecho constitucional del México posautoritario no existe. Prevalecen las visiones parciales y contrapuestas. No hay en este tema consenso en lo fundamental. No habrá, por tanto, cierre del proceso de cambio de régimen político, si se elude la reforma y actualización del diseño institucional del país.

La división de poderes es un principio de organización política que sirve para evitar la concentración del poder público en el puño de un solo hombre. Pero no funciona sólo con la existencia de preceptos constitucionales. La eficacia de la división de poderes está indisolublemente ligada a la existencia de una sociedad y comunidad política plural y al origen diferenciado y legítimo del poder de quienes integran los órganos del Estado.

El Poder Legislativo federal hasta antes de las elecciones de 1988 jugó un papel subordinado al Poder Ejecutivo. Sólo cuando el PRI perdió la mayoría calificada empezó a emerger un parlamento autónomo, capaz de cumplir con sus funciones constitucionales de control, cooperación y contrapeso del Poder Ejecutivo federal.

Otra vertiente de control sobre el poder público radica en la existencia de medios de comunicación no subordinados.

El régimen político instrumentalizó la aplicación de la Ley de Imprenta, cuya vigencia data del 15 de abril de 1917. Este instrumento jurídico preconstitucional sirvió para articular una relación de complicidad y subordinación entre el Estado y los medios.

El régimen la usó como escudo para mantener la discrecionalidad en sus relaciones con los medios y cuando fue necesario la defendió como una ley intocable e irreformable. Es evidente que la libertad de información necesita de regulaciones jurídicas mínimas y contenidos democráticos.

La información en posesión de los órganos del Estado constituye un bien público que debe estar a disposición de las personas que la soliciten. Los titulares del derecho humano de acceso a la información son las personas. Los periodistas ejercen este derecho por su condición de personas, no por su condición profesional de periodistas. El derecho de acceso no está etiquetado para los periodistas y los medios de comunicación, es un derecho humano universal.

Los medios de comunicación y los periodistas deben librarse del síndrome "cuarto poder". Esta percepción arrogante fue alimentada por el propio poder autoritario, que le

convenía cortejar a los periodistas. El periodismo con credibilidad tiene que ser más amigo de la verdad que de Platón.

Los medios de información y los periodistas contrapeasan, controlan e inhiben los excesos del poder y le hacen un servicio a la democracia y a los ciudadanos, particularmente cuando orientan su ejercicio por principios fundamentales, como la búsqueda de la verdad y la difusión y preservación del interés público.

Si la ética no es suficiente, entonces aparece la ley para garantizar la protección del interés público sin detrimento de los derechos de los ciudadanos. La prensa libre es un activo social irremplazable y los periodistas tienen frente a los ciudadanos la obligación de ofrecer información de calidad, verificada y equilibrada.

La libertad de información converge en el derecho a la información. Para que las relaciones entre los poderes públicos, los medios, los periodistas y los ciudadanos sean razonables, legales y de cooperación, es necesario que se lubriquen con información pública e información publicada adecuadas.

Para que la parte que le corresponde al gobierno en materia de acceso a la información se cumpliera efectivamente, y dejara de estar sujeta al arbitrio de la voluntad de los gobernantes, fue necesario crear la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La regulación bajo principios democráticos de las relaciones entre los medios, el poder público, la sociedad y las personas, sigue siendo una asignatura pendiente. Por eso, la información que producen y difunden los medios de comunicación no es objeto directo del derecho de acceso a la información.

Información pública: ¿cómo?

Desde la reforma al artículo 6o. constitucional de diciembre de 1977, hasta la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2002, el ejercicio del derecho de acceso a la información fue nulo.

La derrota del PRI y el debilitamiento de la trama de complicidades del régimen que empezaba a declinar, abrieron una oportunidad para establecer regulaciones jurídicas básicas, como corresponde a todo régimen y sociedad democráticos. Sin embargo, el rezago legal no podría ser compensado con un solo impulso.

Para cambiar el régimen es necesario articular consensos entre el Estado, los partidos y la sociedad. La transición democrática tiene un sesgo reformista y su viabilidad exige la moderación de los proyectos y posiciones de los actores sociales y políticos. La prisa y el maximalismo, después de un cuarto de siglo de congelamiento, no eran muy recomendables para fraguar el consenso indispensable para reglamentar el derecho de acceso a la información.

Por todo ello, fue extraordinariamente oportuna y atendida la propuesta contenida en la *Declaración de Oaxaca*, publicada en *El Universal* el 25 de mayo de 2001. Apoyada por tres de los principales periódicos del país: *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada* y por 74 diarios regionales, además de organizaciones de la sociedad civil, académicos y organizaciones de periodistas, cuyo planteamiento central radicaba en la promoción y aprobación de una Ley Federal de Acceso a la Información Pública.

La propuesta del Grupo Oaxaca estuvo reforzada por el compromiso de los firmantes de la declaración para promover de manera decidida la creación de una ley federal,

que no impidiese en su momento, la creación de leyes estatales en la materia. No fue poca cosa, si consideramos que desde 1977 hasta la alternancia gubernamental ocurrida en 2000, el tema no había avanzado un centímetro.

Voz e información en una sociedad democrática

La universalización del derecho al voto, como la fuente irremplazable de la legitimidad de la representación política, no se ha visto acompañada por el ejercicio de la libertad de los ciudadanos para expresarse y hacer oír su voz.

La boleta electoral, de ser un objeto de disputa se transformó en un objeto de confluencia, insustituible para verificar el sentido de la voluntad de los ciudadanos. Pero al mismo tiempo propició la disminución del interés público sobre el ejercicio de las libertades de expresión y de información.

La antigua dualidad: voz y voto, tantas veces proclamada en las batallas por la democracia, se ha sesgado hacia el ejercicio preferente del voto.

Los ciudadanos votan y lo hacen cada vez en mayor número; pero después del proceso electoral guardan silencio y las voces de los pocos que se atreven a expresarse, se vuelven inaudibles entre el ruido estruendoso que provocan las pequeñas batallas de los actores políticos, que habitualmente tienen problemas para escuchar a los ciudadanos. Los oyen mal y cuando se da el caso de que los escuchen, atienden mal sus demandas, salvo que éstas se formulen a través de interlocutores que disponen de la capacidad para gestionar sus propuestas en la esfera pública.

No es un avance menor que en los tiempos que corren, el voto de los ciudadanos se respete con mayor frecuencia que en el pasado. El voto, por sí mismo, no colma el horizonte de los derechos y libertades públicas que los ciudadanos de una sociedad en transformación deberían ejercer. Los procedimientos e instituciones democráticas instauradas durante la transición requieren para consolidarse de una ciudadanía en crecimiento, que no se limite a cumplir con su derecho a votar.

Los votos definen a los ganadores y perdedores temporales de las batallas por las parcelas de la representación y el poder políticos, pero no tienen mayor peso para influir en la definición de las modalidades y contenidos que adoptarán las políticas gubernamentales, por lo que inciden muy poco en el desempeño gubernamental.

El voto libre y respetado constituye la piedra angular de la democracia representativa. México tiende hacia la consolidación de su régimen político. Pero en efecto, para consolidar y hacer duradero un régimen democrático es preciso que los ciudadanos recuperen la voz en su acepción más amplia; que combina una dimensión democrática, que se manifiesta en torno a los procedimientos electorales, con la dimensión liberal que alude al ejercicio de las libertades de pensamiento, expresión, imprenta e información.

El voto es la manifestación más evidente del grado de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero no es el factor más eficaz para introducir correctivos y límites a los gobiernos y a los funcionarios.

Los votos no nos informan acerca de las opiniones, percepciones, ideas y valores que los ciudadanos y los grupos sociales tienen acerca de los asuntos y poderes públicos, más allá del momento electoral.

Es necesaria la voz de los ciudadanos para que su voto no se convierta en la coartada de nuevos gobernantes autoritarios, que con la cobertura de una legitimidad difusa, suelen gobernar sin límites.

La voz de los ciudadanos importa para la democracia. Si los asuntos de interés público suscitan la emisión de opiniones por parte de los ciudadanos y éstos a su vez buscan que su voz tenga mayor resonancia, entonces los asuntos del gobierno también se tornan en asuntos de interés para la sociedad de ciudadanos.

Si el orden político en transformación otorga preeminencia exclusiva a los derechos políticos asociados a los procesos electorales, entonces las posibilidades de que el régimen en transición consolide sus reglas e instituciones democráticas, disminuyen.

Con votos libres y respetados se legitiman los poderes públicos y la élite gobernante. Se hace posible la alternancia y el desplazamiento de gobiernos ineficaces. Pero sólo con voces sonantes y disonantes, escuchadas, contrastadas y discutidas, será posible la consolidación del régimen democrático. Participar y deliberar son los verbos claves de la democracia.

La transición a la democracia tiene fases. La instauración de las reglas e instituciones democráticas es decisiva, porque permite que los actores políticos aprendan a dialogar y a establecer acuerdos bajo nuevas condiciones.

En la fase de instauración se hacen visibles las contrahechuras del régimen que declina, al mismo tiempo que aparecen las dificultades para arraigar las nuevas instituciones en un contexto de persistencia de la cultura política autoritaria. En esta fase desempeñan un papel decisivo los actores políticos y afloran las tendencias acerca del cambio.

Los acuerdos entre los reformistas del viejo régimen y los moderados de la coalición política emergente son determinantes. Pero la persistencia de las instituciones y reglas de nuevo cuño no queda garantizada con los acuerdos entre las élites. Son los ciudadanos y la compleja y diversa consociación de grupos y organizaciones sociales y los medios de comunicación, los factores que adquieren mayor relevancia en la fase de consolidación democrática.

Los acuerdos de la fase de instauración no exigen a los actores políticos profesión de fe democrática. Las transiciones se inician y avanzan sin demócratas, pero la consolidación de un nuevo régimen, así como de sus componentes renovados, requiere de demócratas y del impulso de la cultura democrática. Es en esta fase donde la voz de los ciudadanos y de los actores sociales es irremplazable.

La voz "voz" en este contexto, alude al ejercicio sin restricciones de las libertades de pensamiento, expresión e información de los ciudadanos. Que no disponen de los recursos necesarios para hacerse escuchar como interlocutores atendibles por el gobierno y relevantes para los medios.

Las organizaciones sociales, independientemente de su naturaleza y fines, siempre tienen en comparación con los ciudadanos comunes, mayores dispositivos para expresarse y ser escuchados. De ahí que su contribución fundamental consista en gestionar nuevos términos de relación e interlocución con el orden político.

La transición introduce incertidumbre, porque debilita y cuestiona los intercambios y las mediaciones políticas y comunicativas establecidas por el régimen autoritario. Y no ofrece esquemas sustitutivos en el corto plazo. No por ineficacia del gobierno o de los nuevos actores, sino porque los cambios se realizan gradualmente y con el trato sucesivo.

La incertidumbre no se despeja con nuevas leyes, sino con la validez de la legalidad y el establecimiento de nuevas pautas para dialogar. Hay que negociar para poder negociar. En esta dimensión el papel de los ciudadanos es débil y sus voces no siempre son escuchadas, salvo que consigan llevar a la agenda pública los temas que les interesan.

La alternancia en el gobierno fue posible, más por los votos de los ciudadanos que por sus voces. La alternancia no cierra la transición, la hace viable.

El cambio de régimen político será posible con la voz y el voto de los ciudadanos. La combinación de voto y voz debe lubricarse con información. Especialmente la que recogen y reciben de cuatro fuentes básicas: 1. Información mediada, 2. Información pública, 3. Información educativa y 4. Información sociocultural.

La voz de una persona en cuanto tal, denota información recogida previamente en el mundo privado. La voz de los ciudadanos, además de la carga que deviene del mundo personal, se convierte en una voz que trasciende en la medida que exhibe opiniones, percepciones y valores relacionados con el mundo de la política, que no se agota en la frecuencia de lo gubernamental.

La voz de los ciudadanos, que recoge componentes del mundo político y público, es la voz que incide en los procesos múltiples que confluyen en el proceso de transición a la democracia o de cambio de régimen político. Esa voz necesita de información, en especial de la que es mediada por los medios de comunicación y de la información pública en manos del gobierno.

La estructura de oportunidades que se abrió con la alternancia, le otorgó relevancia a los acuerdos en torno a las reglas jurídicas e instituciones públicas que regulan el ámbito

de los medios y el derecho de acceso a la información pública.

El nexo entre el derecho de acceso a la información pública, la actualización de la legalidad en materia de medios de comunicación y la posibilidad de que los ciudadanos hagan oír su voz, es muy estrecho.

El voto está garantizado en México por el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) y el Instituto Federal Electoral (IFE), pero el ejercicio de la voz en sus variadas posibilidades no dispone de reglas e instituciones que lo tutelen efectivamente.

La historia del ejercicio de las libertades de pensamiento, expresión, imprenta e información es la historia de la aplicación e interpretación discrecional de las leyes. Las leyes al servicio de la discrecionalidad sólo han permitido voces oficiales y silencios dóciles.

Las voces disonantes que se expresaron antes de la alternancia, lo hicieron por encima y a pesar de la ley, de la cooptación o de la represión. La democratización del régimen necesita votos, voces, información veraz de los medios, acceso efectivo a la información pública y rendición de cuentas.

Información pública y cultura democrática

Es relativamente más fácil cambiar de régimen político que cambiar de cultura política. Por régimen político se entiende el conjunto de reglas, instituciones, acuerdos, comunidad política, estructuras de autoridad y dispositivos legales e informales que permiten el dominio del poder público.

Un país como México, que ha entrado en una fase decisiva de su proceso de cambio político hacia la democracia, encuentra en la dimensión de régimen político la frecuencia en la que ocurren los cambios y discurren las disputas entre los actores sociales y políticos.

Los signos más visibles del agotamiento de un régimen autoritario radican en la fractura de la unidad de la élite gobernante, en el incremento del costo político para mantenerse en el poder y en la proliferación de expresiones críticas que se diversifican en la opinión pública, se articulan en organizaciones de la sociedad civil y alimentan la política convencional de los partidos.

Hasta antes de la derrota del PRI en 2000, los cambios en los componentes fundamentales del régimen se habían realizado bajo la perspectiva de propiciar la persistencia indeterminada del PRI en el poder.

La acumulación de mutaciones en las reglas, instituciones, acuerdos, comunidad política y estructuras de autoridad durante las últimas tres décadas, no ha sido acompañada por cambios en igual intensidad y hondura en el comportamiento, percepciones y valores de las élites políticas.

Los cambios han ocurrido pese a las resistencias culturales de las élites. Se han derivado de la combinación desigual de presiones y movilizaciones desde abajo, con negociaciones políticas y un cierto impulso reformista del gobierno en turno, desde arriba.

Frente al orden político mexicano, como sistema de “asignación autoritaria de valores”, ningún partido, comunidad de conocimiento, de cultura, de educación, grupo de interés o segmento de la sociedad tuvo la fuerza suficiente para cuestionar y trascender los valores, ideas y creencias que caracterizaron a la ideología difusa del autoritarismo.

Los componentes autoritarios de la sociedad mexicana no han sido desterrados. La emergencia de una ciudadanía crítica, vigilante y participativa es una buena señal, pero aún débil. La cultura democrática se abre paso con dificultad, porque su expresión y socialización requiere de ciudadanos informados, autoridades cuyas acciones y decisiones se hagan públicas, poderes limitados por la legalidad y respeto a los derechos humanos y libertades públicas.

El alto costo político y social que históricamente han tenido las posiciones críticas, han inhibido el desarrollo de las pautas democráticas. El comportamiento de los actores políticos y sociales está marcado culturalmente por el autoritarismo, por lo que no es difícil encontrar en la arena pública discursos cargados de anacronismo autoritario.

La democracia, cuyos valores fundamentales son la legalidad, la tolerancia, la transparencia, la deliberación pública de los asuntos públicos, el derecho a la información, el pluralismo y el respeto a las libertades públicas; encuentra las mayores resistencias en las prácticas discrecionales de la burocracia. Lo mismo la que se atrinchera en las oficinas del gobierno federal y de los gobiernos locales, como la que se agazapa en los partidos y corporaciones sociales y privadas.

El cambio de gobierno implica la sustitución de las cabezas visibles del viejo personal administrativo, pero la sustitución de personas y el voluntarismo presidencial no son factores suficientemente disuasivos como para alentar con éxito el proceso de apertura y modernización del gobierno. Es necesario desplegar una estrategia mixta en el uso de incentivos y sanciones para ganar la batalla contra la ineficiencia, la corrupción y la secrecía gubernamentales.

Es tan complejo y laberíntico el Leviatán mexicano que no bastará el voluntarismo, los códigos de ética ni los actos

de fe para demostrar la honestidad de los principales funcionarios del gobierno. La racionalidad de la corrupción, así como la discrecionalidad en la toma de decisiones y en el manejo de la información pública, están ancladas a las antiguas pautas culturales.

La mezcla: información más democracia le permitiría al gobierno y a la sociedad disponer de mejores elementos para continuar con el proceso de cambio de régimen, propiciar las transformaciones culturales, y orientar las acciones, estructura y funcionamiento del gobierno hacia la consecución realista de metas de eficacia, eficiencia, transparencia, control de la corrupción y rendición de cuentas.

Democratización y espacio público

La ausencia de voces diversas en el espacio público es un signo inequívoco de la insuficiencia del diálogo entre los actores políticos bien posicionados, así como un velo para ocultar la falta de diversidad en las opiniones que han poblado la opinión pública, desde los años de mayor despliegue hegemónico del régimen dominado por el PRI.

Las negociaciones entre las élites han impactado las relaciones inmediatas entre los actores sociales y políticos más significativos de la comunidad política. Los acuerdos que no han estado acompañados por la institucionalización de nuevos comportamientos y discursos entre sectores más amplios de la sociedad, han perdido eficacia y provocado nuevas tensiones, que buscan salida y expresión en el espacio público, hasta que emerge de nuevo el imperativo de revisar los acuerdos y las reglas vigentes.

La fase de instauración de reglas e instituciones en el campo electoral ha sido exitosa. La trama de reglas e instituciones que ha creado y desplegado el Instituto Federal Electoral es hoy imprescindible para la credibilidad de los procesos electorales en México. Los partidos políticos y sus burocracias han terminado por aceptar a las autoridades electorales como los árbitros de la lucha político electoral. La experiencia acumulada en ese campo es muy importante, pero insuficiente para irradiar de pluralismo la diversidad de procesos de democratización que acaecen en la sociedad y en el régimen político.

La transición mexicana ha cumplido ciertos parámetros de la democracia electoral, pero está lejos de cumplir con los requisitos básicos de una democracia deliberativa. Estas fases de la democracia no necesariamente son secuenciales.

La descolonización del espacio público, que se acentúa con la ampliación del pluralismo partidista, encuentra su punto de inflexión decisivo en el proceso de regulación de las diversas vertientes que se vertebran en el derecho a la información. Este proceso incluye varios temas, como la diversificación de los medios, su acotamiento legal, su autonomía relativa respecto de los poderes del Estado y su mayor compromiso con un periodismo independiente.

Las arenas electorales y los conflictos intrapartidistas han llenado de disputas el espacio público, pero sus alcances son temporales y acotados al campo temático de la lucha por ganar espacios en los órganos de representación política. Pese a la ruidosa expresión del debate parlamentario, no han conseguido copar temáticamente el espacio público. Porque éste no se agota en el territorio de la democracia electoral, ya que alberga un alud de intereses y se recrea con las voces múltiples que trae consigo el mundo de la vida.

El espacio público está habitualmente habitado y monopolizado por las voces de la élite, pero sus alcances y arenas van más allá de la disputa por el poder público. Cuando se despliegan opiniones e intereses cuyo impulso no radica en la gestión exclusiva de la élite dirigente, es cuando el espacio público se ensancha y diversifica.

En ese punto, las instituciones de la democracia liberal entran en escena para abrirle paso a la deliberación social y política que no surge de los actores políticos tradicionales. La movilización de opinión pública protagonizada por grupos sociales, obliga a cambiar la agenda política y parlamentaria.

Al expresarse nuevas voces y temas en los múltiples espacios que articulan el espacio público y que obligan a abrir la agenda de las instituciones y actores políticos profesionales, se desarrolla una opinión pública no subordinada a las pautas y espacios mediáticos cercanos a los intereses del poder público y de los principales actores políticos del país.

El espacio público trasciende los ámbitos gubernamentales, las arenas electorales y partidistas. Constituye una referencia temporal, social y comunicativa compleja, donde se procesan las disputas simbólicas y políticas más intensas y relevantes para la economía, la sociedad y el orden político. De manera analítica es posible diseccionar el espacio público respecto del régimen político y la sociedad. En su expresión real, los límites y los influjos recíprocos se pierden en la dinámica de los acontecimientos y en la fugaz temporalidad con la que se movilizan y expresan las opiniones de la opinión pública.

Históricamente ha existido una relación de subordinación del espacio público al régimen político. El acotamiento

y restricción de la pluralidad por la vía de los constreñimientos a la libertad de asociación y de expresión y del control de la información, constituyen comportamientos típicos de los regímenes autoritarios; que impactan de manera decisiva la naturaleza, dinámica y alcances de las voces, interlocuciones y opiniones que se expresan en el espacio público.

La historia de las voces, interlocuciones y opiniones que han poblado las esferas del espacio público mexicano, es la historia de la apología, la subordinación y la complicidad con los objetivos, estrategias y acciones del régimen político.

En México el espacio público ha sido controlado por el régimen, pero no por completo. Se ha permitido la expresión dosificada de cierto pluralismo, disenso y crítica, siempre que no creciesen tanto como para poner en riesgos los dispositivos y la persistencia del orden político en condiciones autoritarias.

Relaciones de subordinación entre el Estado y los medios

La colonización del espacio público por las voces, opiniones e interlocutores oficiales y oficiosos ha mantenido una cierta correlación con el grado de colonización de la comunidad política en su expresión partidista. Eso significa que el pluralismo limitado en el orden electoral ha tenido una correspondencia en el orden comunicativo e informativo.

La relación e interdependencia entre los procesos electorales-partidistas y el proceso mediático-informativo es estrecha, aunque no fundada en un intercambio e influjo

mecánico. En los procesos de liberalización mediática e informativa han incidido los conflictos electorales propiciados por los triunfos de la oposición al PRI. Entre los que se encuentra el proceso que se caracteriza por el aumento de autonomía de ciertas empresas mediáticas respecto del gobierno.

Otro factor decisivo en el proceso de descolonización del espacio público, lo constituyen las nuevas expresiones e interlocuciones sociales que no caben en los esquemas oficiales y que empiezan a encontrar espacio en medios y arenas cada vez más reacios al control gubernamental. Este proceso tiene un rasgo común con el que se da en el ámbito electoral: encuentra su punto de inflexión en la periferia y desde ahí se dirige al centro, donde radican los poderes públicos.

El incremento del costo social y político de ganar elecciones a cualquier precio, coincidió con el proceso de descolonización del espacio público, propiciado por la entrada en escena de tres factores:

1. La disminución de los incentivos y el acotamiento de los mecanismos que se han utilizado para lubricar la relación de subordinación entre el régimen político y los medios de comunicación.
2. La imposibilidad del gobierno de seguir manteniendo vía subsidios, préstamos y dádivas a determinados periódicos, inviables como empresas periodísticas.
3. El incremento de la eficacia de las reglas electorales para monitorear y sancionar el uso ilegal de recursos destinados a los medios.

Las relaciones de subordinación de los medios hacia el régimen político impidieron durante décadas que el espacio público se poblara de voces y opiniones disonantes.

El proceso de descolonización no ha sido súbito ni espectacular. De aproximaciones sucesivas y desencuentros está llena la historia de la pluralización y descentralización del espacio público mexicano. El control selectivo sobre los medios permitió que además de ejercer control sobre los actores, voces y opiniones de mayor incidencia en la opinión pública, el régimen impusiera la agenda, el discurso político y en no pocas ocasiones la versión oficial de la realidad.

Pero es importante matizar que el control mediático nunca fue tan severo como para no dejarle cierto margen de maniobra a los empresarios de la información. Se trató de una relación bilateral de beneficios recíprocos, que nunca cayó en una política de control sistemático al estilo de los regímenes totalitarios.

En este marco de cambios de baja intensidad se abrió la coyuntura para la movilización de opinión pública que haría posible la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El Grupo Oaxaca: génesis, despliegue y resultados

A mis hijos Aleph Julián e Isadora Eunice

Control de la opinión y del espacio público

El régimen político utilizó discrecionalmente durante décadas de persistencia autoritaria, ciertos dispositivos políticos y legales para atenuar las expresiones plurales de la opinión pública en el campo de los discursos, las editoriales y las estadísticas.

Permitió un pluralismo limitado en las arenas electorales, construyó las relaciones y el comportamiento de los medios y controló los temas y la opinión pública preponderante sobre ellos, sin llegar a suprimir por completo las voces críticas de la incipiente sociedad civil, de los movimientos sociales y de los partidos políticos opositores al régimen.

Los temas que se gestionaban en el espacio público y ante las agencias gubernamentales y el parlamento subordinado al Ejecutivo, se elegían antes en las oficinas del presidente o del secretario de Gobernación. Sólo gestionaron con éxito sus intereses, aquellos grupos sociales que previamente habían sido admitidos en el mercado monopolizado de las mediaciones del régimen. Admisión que les otorgó la condición de miembros de la élite mesocrática del régimen.

Con tales acotamientos, los temas e intercambios políticos y simbólicos desplegados en el espacio público eran predecibles en su discusión y desenlace. El régimen administró la opinión pública y colonizó de opiniones oficiales el espacio público; sin caer en la tentación de liquidar todas las voces disonantes, pero desplegando selectivamente acciones represivas hacia los interlocutores críticos.

El debate en términos democráticos no ocurrió. Las arenas públicas del orden político se poblaron de discursos oficiales que justificaban sin fatiga la persistencia de una opinión pública agregada y rígida que periódicamente se traducía en el triunfo electoral del PRI a partir del control de los discursos políticos, las campañas no competitivas, la cobertura mediática y los resultados electorales.

El autoritarismo mexicano desarrolló una extraordinaria capacidad para administrar las vertientes de la opinión pública agregada y para fijar la agenda política del país, que replicaba la agenda del presidente. Las excepciones a la política de control y colonización del orden político y del espacio público surgieron de los movimientos sociales y la sociedad civil, frente a los que los nervios del régimen resultaron ineficaces para mediar sus voces e intereses.

De la impredecible complejidad de la sociedad no organizada en los compartimentos del régimen y de las tensiones incontroladas en el seno de las organizaciones oficiales, surgieron también voces contestatarias, posiciones antisistémicas y disonancia.

Es paradójico que ciertas exigencias de los movimientos sociales, no atendidas en su momento, se convirtiesen años más tarde en el eje de nuevas políticas gubernamentales y en factores adicionales de gasto público.

El régimen no toleraba las voces y opiniones que desbordaban los mecanismos y mediaciones adoptadas y reconocidas; pero terminaba admitiéndolas bajo sus propias reglas y tiempo, cuando la movilización social y de opinión pública estaba en reflujo.

Lo importante para el régimen radicaba en el control de la participación, de las voces y opiniones que implicaban las movilizaciones y menos en los contenidos de las demandas expresadas. Después de todo, la legitimidad de un orden político se preserva e incrementa de manera decisiva en relación con su capacidad para gestionar las demandas sociales. El régimen político mexicano, históricamente ofreció respuestas razonables a la demanda social agregada, hasta antes de que empezara a declinar el modelo de desarrollo estado-céntrico en la década de los ochenta.

1968: movilización
de opinión pública discursiva

Un ejemplo representativo de disonancia que convulsionó las mediaciones del régimen y puso en evidencia los mecanismos de control autoritario del orden político y la eficacia de la colonización del espacio público, fue el movimiento estudiantil de 1968.

Los estudiantes fueron masacrados el 2 de octubre y al día siguiente en los titulares de la mayoría de los periódicos y revistas más importantes del país y en la información de los medios electrónicos se anunciaba la “derrota de la conjura extranjera contra la estabilidad del país”. De inmediato, un ejército disciplinado de líderes y representantes de las principales organizaciones sociales y políticas de la trama

oficial, incluyendo organizaciones estudiantiles y juveniles, desplegaron una campaña de condenas a la revuelta estudiantil y de justificación de la respuesta autoritaria del gobierno.

En 1968, las mediaciones políticas y comunicativas fracasaron rotundamente y al mismo tiempo exhibieron las limitaciones del régimen para seguir controlando con un bajo costo político la opinión pública agregada y, al mismo tiempo, evitar la movilización social, la crítica y el despunte de una opinión pública discursiva en dilatado ascenso.

La estrategia desplegada por el régimen durante décadas, pero acentuada en especial durante el periodo del presidente Gustavo Díaz Ordaz, fue certeramente represiva. Consistió en una mezcla de cuatro pautas frente a los actores sociales y políticos remisos a los controles del régimen: negociación, cooptación, represión y liquidación.

A las acciones, voces e intercambios políticos, sociales y culturales que se desplegaron después de 1968 se les aplicaron las pautas del modelo de relación referido, con algunos matices y variantes en el orden de aplicación de las pautas, pero en ningún caso se reorientaron con un sentido democrático y legal.

Ni la “apertura democrática” de Luis Echeverría, la “reforma política” de José López Portillo, la “renovación moral” de Miguel de la Madrid o la “modernización” de Carlos Salinas de Gortari, como estrategias gubernamentales, contemplaron la necesidad de desterrar los contenidos y modalidades autoritarias de la relación entre el orden político y la sociedad. Sólo las refinaron de acuerdo con el costo social, político y legal que implicaba su aplicación, y siempre en relación con las necesidades de legitimación de los poderes del Estado.

La movilización social y de opinión pública discursiva que ocurrió en 1968, aunque desarticulada, tuvo efectos mediatos en el cambio de las reglas del juego político. En las urnas y en los medios no se registraron impactos significativos. Fue en el campo discursivo donde se hicieron más evidentes las consecuencias que produjo la movilización social y cultural de 1968.

La primera reforma institucional del autoritarismo

El más significativo paquete de reformas a la trama y reglas formales del juego político desde los años cuarenta, se introdujo con la reforma política de 1977. La reforma se convirtió, con los cambios incorporados en el viejo diseño institucional y político en la primera respuesta sistemática para liberalizar al régimen, pero sin exponerlo al riesgo de la alternancia.

Las reformas constitucionales y legales que se operaron, dejaron intocados segmentos importantes de la vieja trama de intercambios políticos y sociales, como las regulaciones que prohibaban las relaciones de subordinación entre el Estado y los medios de comunicación.

No obstante que desde 1977 se introdujo en el artículo 6o. constitucional el apartado siguiente: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”; en el curso de un cuarto de siglo no cambiaron de manera significativa las relaciones entre los ciudadanos, los medios y el Estado.

La adición constitucional no modificó las relaciones de poder y el despliegue de las pautas autoritarias en el campo de los medios y el ejercicio de las libertades de expresión, prensa e información.

Las tensiones derivadas de tales relaciones se resolvieron desde 1917 con la aplicación discrecional de la Ley de Imprenta y de los ordenamientos constitucionales y legales relativos a las libertades de expresión, prensa e información.

La Ley de Imprenta y la Ley Federal de Radio y Televisión, dos leyes emblemáticas del autoritarismo en el campo de las libertades fundamentales, sustentadas en los artículos 6o. y 7o. constitucionales, se mantienen sin modificaciones relevantes desde su entrada en vigor. Precisamente, para blindar la discrecionalidad que ha caracterizado históricamente los intercambios entre el poder, los medios, los periodistas y los ciudadanos.

Los cambios menores que se registraron después de las elecciones del año 2000 aluden a modificaciones en las reglas informales y al intercambio de nuevos incentivos que siguen alentando un modelo de relaciones subordinadas. También se registran cambios determinados por la viabilidad y autonomía financiera de las empresas mediáticas y por la disminución de la capacidad del régimen para controlar los discursos y las estadísticas electorales.

Al perder el gobierno federal el control sobre las urnas, los medios y las estadísticas, componentes básicos de la tríada de la opinión pública agregada, se abrió una extraordinaria estructura de oportunidades para la movilización y articulación de voces, intereses y proyectos de la sociedad civil, cuya expresión y gestión ha propiciado la diversidad y fuerza de la opinión pública discursiva en contrapunto con la opinión pública agregada, habitualmente asimilable a la opinión oficial.

En ese contexto, la recepción de nuevos contenidos asociados con las movilizaciones de distinto tipo, para exigir mejores condiciones para el ejercicio de las libertades de

expresión y prensa y sobre todo para hacer posible la regulación y ejercicio del derecho a la información entre actores mediáticos, políticos y académicos desmovilizados, estimuló el debate y propició el despliegue de gestiones eficaces e inéditas de estos temas por importantes segmentos de la sociedad civil.

La estructura de oportunidades que trajo consigo la alternancia y la imposibilidad inmediata de que ninguna fuerza política, incluido el PAN y el gobierno del presidente Vicente Fox, tuviesen condiciones para imponer de forma unilateral sus proyectos, hizo posible la concurrencia de diversas voces y posiciones en el espacio público. Incluso sobre temas, como el del derecho a la información, que en el pasado reciente provocaron agrias polémicas y confrontaciones políticas que parecían irreductibles.

El proceso de cambio político propició la configuración de un nuevo horizonte de acción y coincidencias, muy poco probables hasta antes de la alternancia, como las que generó la movilización del Grupo Oaxaca.

Surgimiento del Grupo Oaxaca

En este horizonte de cosas, el discurso legal y político que subyace en la temática del derecho a la información se ha convertido en un extraordinario articulador de la agenda y del espacio público, donde las coincidencias, los obstáculos y los disensos ya no provocan juicios implacables y descalificaciones impunes entre los interlocutores, no por lo menos en relación con el segmento del derecho a la información que representa el específico derecho de acceso a la información pública.

Este conjunto de factores y de concomitancias en el proceso de cambio, en la discusión pública y en la nueva gestión de temas y posiciones en la esfera pública, asociados con la democratización deliberativa e informativa del país, propició la emergencia de una nueva expresión social con una extraordinaria capacidad de movilización de opinión pública, conocido como Grupo Oaxaca.

Dicho grupo consiguió posicionar en la agenda pública el tema del derecho a la información en su vertiente de derecho de acceso a la información pública, desplegando una inédita capacidad para gestionarlo en el espacio público y ante los poderes públicos; hasta el punto de persuadir a las fracciones parlamentarias opositoras al PAN a apoyar su propuesta de Iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública.

Esta propuesta alcanzó el rango de iniciativa de ley desde el 6 de diciembre de 2001, al presentarse al pleno de la Cámara de Diputados con la firma y apoyo de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia Democrática. Esta gestión política exitosa de un segmento de la sociedad civil, constituye un hecho sin precedentes en la historia del régimen político.

La eficacia de la movilización de opinión pública y cabildo del Grupo Oaxaca fue posible por el despliegue de una estrategia que combinó variables políticas, institucionales, sociales y mediáticas en torno al objetivo preciso de impulsar la aprobación de una Ley Federal de Acceso a la Información Pública.

La movilización de opinión pública discursiva y el cabildo que el Grupo Oaxaca desplegó en diversas fases, cada una de ellas con objetivos específicos –por cierto no previstos en el momento del impulso inicial del grupo–, es preciso analizarlos con detenimiento.

Conviene detenerse en cada una de las fases en las que es posible segmentar las acciones del grupo:

- a. Delimitación temática y dinámica interna.
- b. Posicionamiento temático y elaboración del proyecto.
- c. Gestión pública del proyecto y relaciones con el gobierno.
- d. Incidencia en la agenda parlamentaria.

La constitución, así como el despliegue político, mediático y social del Grupo Oaxaca representa un sesgo inédito en el proceso de transición democrática del país, que le convierten en un objeto de investigación pertinente.

El Grupo Oaxaca tuvo su impulso inicial en un seminario académico en el que estuvieron presentes reconocidos actores mediáticos, organizaciones no gubernamentales, periodistas y académicos. No se trataba de un grupo o segmento de académicos que hubiese encontrado su eje de articulación a partir de una convocatoria pública para participar en algún foro de consulta, ni se trataba de una organización formalmente organizada como asociación civil.

Los actores mediáticos y sociales del Grupo Oaxaca y sobre todo los integrantes de su Comisión Técnica, combinan una amplia gama de perfiles, actividades profesionales y empresariales, con un bagaje de experiencia periodística y conocimiento de la trama del régimen autoritario, así como de la temática asociada con el derecho de acceso a la información pública. No actuaron bajo ninguna cobertura formal, sino orientados por los objetivos que se desprenden de la tematización política y mediática que implicó la gestión de una ley en materia de acceso a la información pública.

La Comisión Técnica del Grupo Oaxaca estuvo integrada por Roberto Rock, director general adjunto editorial de *El Universal*; Luis Javier Solana, asesor editorial de *El Uni-*

versal; Miguel Bernardo Treviño y Sergio Elías Gutiérrez del Grupo Reforma; Jenaro Villamil de *La Jornada*; Luis Salomón, coordinador editorial de *El Informador de Guadalajara* y representante de la Asociación de Editores de los Estados; Juan Francisco Escobedo, coordinador de la Maestría en Comunicación de la Universidad Iberoamericana; Ernesto Villanueva, coordinador del Programa Iberoamericano de Derecho a la Información de la UIA; Issa Luna Pla, investigadora del Programa Iberoamericano de Derecho a la Información de la UIA, Salvador Nava Gomar, coordinador de la Maestría en Derecho Constitucional y Democracia de la Universidad Anáhuac del Sur y Jorge Islas, profesor de la UNAM.

Movilización de opinión pública discursiva

En el Grupo Oaxaca no hubo dirección unipersonal; sus deliberaciones, decisiones fundamentales y orientación estratégica y táctica radicaron en el ejercicio colegiado de la Comisión Técnica, integrada inmediatamente después de concluir el seminario aludido, el 26 de mayo de 2001, día en el que se dio a conocer la Declaración de Oaxaca. Con esa declaración y la integración de la comisión se inició la primera fase de la estrategia:

Delimitación temática y dinámica interna

En la Declaración de Oaxaca se estableció el objetivo de impulsar la formulación y aprobación de una Ley que recogiera por lo menos seis elementos:

1. Adecuación del texto constitucional para precisar el principio de que la información pública en posesión de los poderes públicos le pertenece a los ciudadanos.
2. Legislar para que los diferentes órganos del Estado que reciben y utilizan recursos públicos sean sujetos obligados a proporcionar la información que requieran los ciudadanos.
3. Establecer sanciones para imponerlas a los servidores públicos que injustificadamente incumplan su deber de proporcionar la información solicitada.
4. Establecer un capítulo de excepciones y asegurarse de que éstas sean mínimas.
5. Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad.
6. Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información.

Esta declaración pública y de contenidos mínimos, se convirtió en el instrumento mediático que permitió posicionarse al Grupo Oaxaca en el espacio público y empezar a desplegar su capacidad para gestionar una temática que, por su tratamiento confuso en el amplio espectro del derecho a la información, había suscitado en los últimos 25 años discusiones bizantinas y malos entendidos.

Desde que se incorporó en 1977 al artículo 6o. constitucional el párrafo que alude al derecho a la información, la recepción del tema y de sus contenidos había sido errática. En el contexto de una reforma política para aflojar las amarras del régimen que moría de éxito, el derecho a la información se concibió como una prerrogativa de los partidos políticos para difundir su ideología y programas en los medios de comunicación.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia, que podría haber enmendado la interpretación limitada y errónea que

el gobierno le asignó al derecho a la información, abordó de manera sesgada la cuestión, considerando al derecho a la información como un derecho social, y sólo de manera reciente como un derecho humano. La confusa delimitación de los alcances de dicho derecho, constituyeron uno de los mayores obstáculos para forjar consensos y exigir su adecuada regulación jurídica.

El autismo jurídico y jurisdiccional de México ha impedido la adecuada recepción de las disposiciones jurídicas internacionales, en especial de aquellos instrumentos jurídicos ratificados por el Senado de la República y que de acuerdo con el artículo 133 constitucional son derecho positivo y vigente. En particular los ordenamientos internacionales de derechos humanos en los que se consagra y desarrolla el derecho a la información, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos Humanos, la Convención Americana de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En los tiempos que corren, el conocimiento del indisoluble vínculo del derecho a la información con el discurso de los derechos humanos, desarrollado en los instrumentos jurídicos internacionales es realmente escaso.

Para el esclarecimiento de los contenidos y alcances de un derecho en el que se subsumen las clásicas libertades de expresión, prensa e información, es imprescindible la referencia al artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, que establece que: "Todo individuo tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".

La interpretación de este artículo permitió definir los criterios básicos que sirvieron como marco de referencia al Grupo Oaxaca, como los siguientes:

1. Se trata de un conjunto de derechos humanos universales.
2. El derecho a la información tiene diversas vertientes que aluden a las libertades de opinión, expresión, prensa e información.
3. El reconocimiento de la libertad de información, a su vez, tiene varias vertientes que es preciso dilucidar. Alude a los derechos a investigar, recibir y difundir información.
4. El derecho a la información en cuanto corresponde al ejercicio de las personas a recibir e investigar información, puede referirse al derecho a recibir información veraz y oportuna de los medios de comunicación, y también al derecho a recibir e investigar información en posesión de los poderes del Estado.

En relación con esta última acepción, el derecho aludido se denomina derecho de acceso a la información pública.

Ante la experiencia previa de los actores políticos y sociales que habían asumido posiciones maximalistas, en sus intentos no exitosos por regular el derecho a la información, el Grupo Oaxaca decidió subrayar las coincidencias en relación con cuatro temas y exigir públicamente su regulación de manera adecuada y en instrumentos jurídicos diversos, a saber:

1. Ley de Acceso a la Información Pública.
2. Ley de Transparencia Publicitaria.
3. Ley de Medios Públicos.
4. Regulación del Derecho de Réplica.

Los temas que no concitaron consenso se dejaron fuera de la declaración. Y una vez que se consiguió trasladar algu-

nos contenidos básicos de dicha temática a las deliberaciones públicas, el grupo decidió centrarse en exigir al gobierno federal que presentara una iniciativa de ley de acceso a la información pública.

Una vez que el Grupo Oaxaca conoció el borrador de la iniciativa gubernamental y dado que no recogía los mínimos exigidos, decidió lanzar una nueva ofensiva política y mediática, con lo cual se inició la segunda fase de la estrategia.

Posicionamiento temático
y elaboración del proyecto de ley

Para atenuar el impulso gubernamental e impedir un albazo legislativo que congelara el tema sin haberlo resuelto en sus aspectos mínimos, el grupo desplegó una estrategia para acotar los alcances del borrador que entonces estaba en manos de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, y exigir al Presidente que asignara la tarea de formular la iniciativa de ley gubernamental a nuevos actores institucionales.

El gobierno perdió el primer impulso y empezó a comportarse como si fuese una prolongación del régimen autoritario. Frente a las exigencias del Grupo Oaxaca, adoptó posiciones defensivas y muy poco claras acerca de la iniciativa de ley que el propio presidente Fox ofreció durante su campaña. La esquiva respuesta gubernamental suscitó sospechas acerca de la real voluntad del nuevo gobierno para enviar al Congreso una Iniciativa de Ley de Acceso a la Información.

La Secretaría de Gobernación y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Economía, asumieron la elaboración y gestión

del proyecto de ley que se le había escapado de las manos a la Secretaría de la Contraloría de la Federación. La confianza en la voluntad del nuevo gobierno quedó cuestionada, y entonces el Grupo Oaxaca decidió dejar atrás la estrategia de seguir exigiéndole al gobierno la presentación de la iniciativa que prometió, y procedió entonces a redactar una iniciativa de ley.

Para evitar el riesgo de que durante el proceso de formulación de la iniciativa ciudadana el gobierno distorsionara el tema con un proyecto limitado, el Grupo Oaxaca se volvió a reunir en la ciudad de Oaxaca para dar a conocer un *Decálogo del Derecho a la Información*, con el que se buscó posicionar en la esfera pública los contenidos mínimos que debía contener una ley en la materia. La estrategia de movilización pública llevó a los periódicos *Reforma* y *El Universal* a publicar en primera plana los diez principios que debería contener una ley moderna y aceptable en materia de derecho de acceso a la información gubernamental.

Los diez principios son los siguientes:

1. Derecho humano universal.
2. La información pública le pertenece a las personas.
3. Máxima apertura de los poderes del Estado.
4. Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado.
5. Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos.
6. Mínimas excepciones a la norma.
7. Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias.
8. Tras la pista del dinero.
9. Consistencia jurídica.
10. Promoción del federalismo.

El efecto mediático y político fue contundente. El liderazgo en la fijación de los temas se orientó a favor del Grupo Oaxaca. La coyuntura hizo evidentes las contradicciones internas del gobierno, una de cuyas facciones desplegó acciones descalificadoras e intimidatorias hacia algunos de los miembros de la comisión técnica del grupo, que ya para entonces habían adquirido una significativa presencia pública.

El grupo respondió con una posición unificada. El gobierno intentó tomar distancia de la iniciativa del grupo al convocar a foros de consulta pública. El Grupo Oaxaca advirtió que la estrategia tenía la pretensión de minimizar su iniciativa y decidió no emitir ninguna opinión colegiada en las consultas, dejando a salvo la decisión de participar a quienes en lo particular así lo decidieran.

Fue especialmente beligerante y decisiva la posición del *Grupo Reforma*, que en un desplegado de una plana publicado el 25 de octubre de 2001 le dijo ¡No! a la consulta del gobierno. La puesta en escena gubernamental terminó sin mayores efectos, no obstante el despliegue publicitario, las planas y los editoriales pagados en los medios escritos y electrónicos de todo el país. No se justificaba políticamente la posición del gobierno de Vicente Fox, ya que en lugar de buscar el acercamiento con el Grupo Oaxaca, decidió confrontarlo.

En paralelo a las acciones del gobierno y durante más de tres meses, la comisión técnica del grupo avanzó en el estudio y elaboración de una iniciativa de ley. Una vez que el proyecto estuvo listo, el 11 de octubre de 2001, en una reunión con la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados y ante la presencia inesperada de los líderes de las fracciones parlamentarias del PAN, del PRI

y del PRD, se presentó formalmente el proyecto de iniciativa de ley.

Para dejar constancia de su relación e involucramiento matizado con el tema, me permito recordar que, durante el proceso de negociación y aprobación de la ley, el coordinador parlamentario del PAN era el entonces diputado Felipe Calderón; la coordinadora de la fracción parlamentaria del PRI era Beatriz Paredes, y el coordinador parlamentario del PRD era Martí Batres.

La Constitución Política del país no reconoce el derecho de iniciativa de ley a los ciudadanos. Sin embargo, el Grupo Oaxaca entró a fondo en la disputa simbólica que se libró en el espacio público y decidió trasladar a los diputados la iniciativa de ley redactada por la comisión técnica. El razonamiento del grupo era plausible; si ante una iniciativa ciudadana los diputados y sobre todo el gobierno insistían en ignorarla, entonces habría razones de peso para denunciar la incongruencia y el engaño gubernamental. Con este movimiento estratégico se cerró la segunda fase del proceso.

Gestión pública del proyecto
y tensiones con el gobierno

El gobierno guardó silencio respecto de la iniciativa de ley del Grupo Oaxaca. El síndrome del priista ortodoxo, que por excesiva cautela congela su iniciativa política, se apoderó del gobierno de Vicente Fox. Resultó desconcertante el silencio del gobierno ante una expresión de la sociedad civil que no era controlable desde ninguna oficina gubernamental.

La ofensiva política del grupo no tuvo punto de retorno. Originalmente sólo pretendía que el gobierno presentara una razonable iniciativa de ley en materia de acceso a la infor-

mación pública. Pero ante el pasmo gubernamental, el grupo se vio empujado a tomar la iniciativa política y elaborar un proyecto de ley distinto al del Poder Ejecutivo.

El primer gobierno surgido del largo proceso de transición democrática se tornó indeciso y empequeñeció ante la emergencia de un segmento de la sociedad civil que dispone de la inteligencia social, los recursos mediáticos y la preparación profesional suficientes para realizar tareas tradicionalmente asignadas al aparato estatal.

El silencio gubernamental era sospechoso. La trama se reveló y en los primeros minutos del 1 de diciembre de 2001 el Poder Ejecutivo federal envió al Congreso su Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Se prefiguró un albazo legislativo. El Congreso vivió la confusión y las divergencias provocadas por la propuesta de reforma hacendaria del Presidente y pareció poco probable la aprobación furtiva de la Ley de Acceso, pero las pautas de comportamiento indeciso no invitaron a confiar en el gobierno federal.

Sólo existía una manera de impedir el albazo: conseguir que la iniciativa ciudadana se convirtiera en una iniciativa formal, para obligar a la comisión legislativa correspondiente a dictaminar simultáneamente la iniciativa ciudadana y la iniciativa gubernamental. El propósito se antojaba difícil, pero el desafío impelió a la acción política inédita y la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca se instaló en la Cámara de Diputados para cabildear su proyecto.

Lo inesperado ocurrió. Martí Batres, coordinador parlamentario del PRD, fue el primero en suscribirlo; después firmaron la iniciativa los priistas; luego el PT, el PVEM y el único diputado de Convergencia por la Democracia. Para todos los miembros del grupo fue totalmente nuevo el ejercicio de ca-

bildeo, pero las condiciones eran favorables y la estructura de oportunidades que se abrió fue aprovechada con eficacia. Con ello se abrió paso a la primera experiencia exitosa de cabildeo ciudadano en el parlamento, que registra la memoria del Congreso mexicano.

El 6 de diciembre se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa del Grupo Oaxaca y en un gesto de astucia, la diputada Beatriz Paredes, presidenta de turno, dio cuenta de la iniciativa y aprovechó la ocasión para informar al pleno que también ella la apoyaba.

La movilización de opinión pública en su expresión de cabildeo parlamentario resultó eficaz. El gobierno tomó nota con estupor de la capacidad de reacción y acción de un grupo que ante la indecisión del gobierno y del PAN se vio en la necesidad de desplegar acciones no previstas en su agenda inicial. Con la adopción de los legisladores de la iniciativa ciudadana del Grupo Oaxaca, como iniciativa de ley, se inició la fase decisiva del proceso.

Incidencia en la agenda parlamentaria

La iniciativa de ley del Grupo Oaxaca consiguió entrar en la agenda parlamentaria. La pelota pasó al tejado del Congreso. No había salida, el gobierno estaba obligado a fijar su posición e inhibirse de descalificar la iniciativa social que ya había adquirido el carácter oficial de iniciativa de ley.

El trámite parlamentario establece que las iniciativas tienen que dictaminarse simultáneamente y esa regla impone el imperativo de la negociación. En el marco de una reunión con la mesa directiva de la Comisión Legislativa de Gobernación y Seguridad Pública, Santiago Creel, secretario de Gobernación, invitó a los diputados que suscribieron la pro-

puesta ciudadana a participar en un esfuerzo de acercamiento de ambas iniciativas y les propuso integrar una mesa de negociación.

Los diputados opositores aceptaron la invitación con la condición de incluir al Grupo Oaxaca en las negociaciones. Es importante subrayar que los diputados tomaron la decisión de respetar las decisiones que en nombre de los propios legisladores tomara el Grupo Oaxaca, durante las negociaciones.

La confianza otorgada al grupo fue plena. Con ese mandato y esa cobertura, Juan Francisco Escobedo y Jorge Islas encabezaron las negociaciones ante los representantes del gobierno foxista. Después de cinco jornadas de negociación se lograron acuerdos en un 99 por ciento de los puntos incorporados en cada una de las dos iniciativas.

Quedaron al final cuatro temas sin resolver, y entonces se decidió trasladar los acuerdos a la Comisión Legislativa para que fueran los diputados quienes tomaran las decisiones pendientes. El éxito de las negociaciones fue posible por diversas razones, entre las que destaca el buen nivel de preparación que exhibieron los representantes del gobierno.

Después de una intensa negociación entre los diputados de la Comisión Legislativa de Gobernación y Seguridad Pública se suscribió el dictamen final, que fue analizado y aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002.

El gobierno y el PAN se opusieron a incorporar en la ley algunos temas, entre los que destacan los siguientes:

1. Establecer en el artículo 1o. del proyecto unificado que la ley fuese reglamentaria del artículo 6o. constitucional en relación con el último párrafo y en cuanto se refiere a la vertiente del derecho de acceso a la información pública.

2. Derogar todas las disposiciones jurídicas vigentes que se opongan a las disposiciones de la ley.
3. Establecer un procedimiento para la elección de los cinco consejeros del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública a partir de una propuesta del Presidente y luego ratificada por el Congreso.

Salvado el escollo de la Cámara de origen de las iniciativas analizadas y dictaminadas, el dictamen aprobado pasó a la Cámara de Senadores. La primera señal de los senadores en relación con la ley fue ciertamente confusa. La promoción dentro del Senado de una iniciativa de Ley de Protección de Datos Personales, dificultó la articulación del consenso indispensable para aprobar el dictamen de la ley de acceso que envió la Cámara de Diputados. El Grupo Oaxaca incidió de nueva cuenta en el recinto parlamentario del Senado, para cabildear el apoyo del PRI, el cual fue decisivo para aprobar la ley.

Finalmente, y en la última hora de la última sesión del 30 de abril de 2002, se consiguió el apoyo necesario y el Senado aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Con ese gesto político inédito y decisivo, se cerró el capítulo hasta ahora más importante de negociaciones y confluencia entre los actores políticos, el gobierno y un segmento de la sociedad civil; ocurrido después de las elecciones del 2 de julio de 2000.

Con la consecución de los objetivos que se propuso en cada fase, la movilización de opinión pública protagonizada por el Grupo Oaxaca ensanchó la puerta a la participación más activa de la sociedad civil en el proceso de transición democrática; cuyos actores fundamentales hasta ahora habían sido los partidos y el gobierno en turno.

Obstáculos fundacionales: otra vuelta a la historia

El punto de inflexión del largo y discontinuo proceso para abrir *urbi et orbi*, la información contenida en los documentos públicos en manos de los poderes del Estado, ocurrió en mayo de 2001. La organización de un seminario académico para reflexionar acerca de algunos de los principales temas relacionados con el derecho a la información, constituyó el detonante de una serie de cursos de acción pública, que a la vuelta de menos de un año habría de propiciar la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el producto legislativo de mayor calado y consenso que se hubiese gestado en los años del primer gobierno de alternancia.

Ni Luis Javier Solana, ni Ernesto Villanueva, ni mucho menos quien esto escribe, imaginamos las consecuencias enormes que traería consigo la formación del grupo que más tarde sería conocido como Grupo Oaxaca, y que terminaría convirtiéndose en el eje articulador del inédito proceso que permitió inscribir en la agenda política del país una temática desconocida por casi todos los actores sociales y políticos del momento.

El Grupo Oaxaca habría de convertirse en el principal negociador del proyecto de regulación de un derecho fundamental, que había sido mal recibido y entendido, desde que se incorporó en 1977 en el artículo 6o. de la Constitu-

ción General, el párrafo: "El derecho a la información será garantizado por el Estado". Entonces, especialistas y periodistas contribuyeron a situar en la agenda del país un tema que tardó casi un cuarto de siglo en ser reglamentado.

Resulta necesario explicar el alcance de algunos de los obstáculos fundacionales a la información pública que siguen incidiendo en el proceso de apertura, en la aplicación de la ley federal, así como en la aplicación de las normas jurídicas contenidas en las leyes estatales de acceso a la información.

Es preciso identificar las limitaciones del diseño de la ley federal. Dichas limitaciones, en el contexto del proceso de creación de la ley, no fueron identificadas ni por los actores del proceso ni por los observadores externos. Pero que con el tiempo han adquirido tal relevancia, que se vuelve indispensable evaluar sus consecuencias.

Una de las restricciones más fuertes y evidentes para avanzar en la tutela efectiva de dicho derecho, se encontraba en la falta de una reforma constitucional previa a la creación de la ley federal en la materia. En la coyuntura del debate sobre las características que debería tener la ley reglamentaria, el fundamento constitucional se encontró en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, que se refiere de manera genérica al derecho a la información. Una de cuyas vertientes, como se sabe y comprende hasta ahora de manera más precisa, corresponde al derecho de acceso a la información.

Esta vertiente del derecho a la información sólo fue reconocida, incluso por la Suprema Corte de Justicia, hasta el momento en el que empezó a considerársele como un derecho fundamental individual, en consonancia con el espíritu del artículo 19 de la Declaración de los Derechos del

Hombre de 1948 y de otros instrumentos jurídicos internacionales aprobados por el Senado y vigentes en México en los términos del artículo 133 constitucional.

El desarrollo institucional y legal relacionado con la tutela del derecho de acceso a la información en las entidades federativas ha ocurrido de manera desigual, en varias direcciones y velocidades. Cada legislatura local ha interpretado la doctrina y la legislación vigente en la materia de manera muy diversa. El respeto a la soberanía estatal, en algunos casos, ha sido una coartada para producir leyes e instituciones locales ineficaces.

El aprendizaje y la improvisación han tenido un costo social muy alto en algunas entidades federativas, donde la promoción del derecho de acceso a la información ha propiciado capítulos de desprestigio impresentables. Frente a este panorama es muy importante identificar los cursos de acción posibles y deseables para reconducir bajo principios constitucionales el proceso de apertura, allí donde se ha trocado en simulación.

En paralelo al comportamiento escasamente comprometido con la transparencia de algunas autoridades del gobierno federal, dado los vacíos de la ley, se han hecho evidentes las resistencias, no menores, que existen entre la burocracia. Resistencias que esconden la protección de intereses fuertemente arraigados, así como la persistencia de una cultura de manejo patrimonialista de los cargos y de los documentos públicos.

Un poco de historia

El debate que con altibajos se desarrolló desde 1977, estuvo preñado de los errores contenidos en las sentencias de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionadas con el derecho a la información.

La historia del debate nacional sobre el derecho a la información en su sentido amplio, está por escribirse. La historia del debate que precedió a la regulación del derecho de acceso a la información ya se está escribiendo.

En esta última frecuencia se incluye el debate suscitado a partir de las propuestas del Grupo Oaxaca, que ganaron profundidad con la delimitación de los campos temáticos que convergen en el derecho a la información. En especial a partir de la exigencia de crear una ley de acceso a la información, que obligara a poner a disposición de las personas, la información contenida en los documentos generados y administrados por los poderes públicos.

La propuesta inicial del Grupo Oaxaca dejó de lado, deliberadamente, una gama de temas asociados con el derecho a la información, que por su complejidad e inviabilidad no podían regularse en una sola y omnicompreensiva ley. También excluyó algunos otros temas que ya se encontraban regulados en disposiciones jurídicas como la Ley de Imprenta, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley de Telecomunicaciones, entre otras.

El objetivo del Grupo Oaxaca siempre estuvo claro: romper el cerco que durante casi un cuarto de siglo estableció el régimen político, para no reglamentar con perspectiva democrática ninguna de las vertientes del derecho a la información.¹ Había que dar el primer paso, el cual permitiera desencadenar el proceso de apertura de los poderes públicos y luego, bajo otras condiciones políticas y perspectivas doctrinarias y legales, acometer el resto de las

¹Para comprender el contexto y la historia del debate sobre el tema se sugiere consultar Sergio López Ayllón (1984), *El Derecho a la Información*, México, Editorial Porrúa.

reformas legales que implica la densa agenda del derecho a la información.

De los cuatro temas originalmente planteados en la Primera Declaración de Oaxaca, tres quedaron para mejor ocasión: la regulación del secreto profesional del periodista, la creación de una ley de transparencia publicitaria y la transformación de los medios gubernamentales en medios públicos. Las acciones del Grupo Oaxaca se concentraron en la creación de una ley que tutelara el ejercicio del derecho de acceso a la información gubernamental.

Una de las conclusiones del seminario de mayo de 2001, celebrado en Oaxaca, consistió en la integración de una comisión técnica para darle seguimiento a las propuestas formuladas en la Declaración de Oaxaca. Dicha comisión habría de convertirse en la bujía de la estrategia de movilización de opinión pública que implicó el debate y la gestión política del tema.

La primera acción del grupo consistió en exigirle al gobierno de Vicente Fox, que cumpliera con el compromiso establecido en la campaña electoral de enviar una iniciativa de ley que regulara el derecho de acceso a la información.

Dado que las semanas pasaban y no se observaban señales precisas por parte del gobierno, para cumplir con este mínimo compromiso, la comisión técnica del Grupo tomó la decisión de abrir un nuevo frente: trabajar en la redacción de una iniciativa de ley. La hospitalidad de Luis Javier Solana, del Grupo Reforma y del periódico *El Universal*, permitieron que los trabajos de la comisión se realizaran con el rigor que exigía el tema y la intensidad que reclamaba la coyuntura política.

El gobierno guardó silencio durante algunas semanas. Cuando de pronto, por un reportaje de la revista *Proceso*, el

país se entera que desde la Secretaría de la Contraloría de la Federación se trabaja en la formulación de un proyecto de ley restrictivo, en el que no se desarrollaban adecuadamente los parámetros que en otros países habían servido de referencia para regular el derecho de acceso a la información.

Frente a esta tentativa gubernamental, el Grupo Oaxaca decidió desplegar una estrategia de comunicación para que la opinión pública se enterara de cuáles eran los parámetros mínimos que debía contener una ley en la materia, para aceptarla como una ley eficaz. Con ese propósito se dió a conocer la Segunda Declaración de Oaxaca, que contiene los diez principios básicos que el grupo sugiere que debería desarrollar una ley en la materia.

Había que estimular el debate público y tratar de impedir que el gobierno ofreciera “gato por liebre” en una cuestión tan sensible e importante. Además, también era necesario ganar tiempo para concluir la iniciativa de ley que a marchas forzadas redactaba la comisión técnica del Grupo Oaxaca.

Una vez que el proyecto del grupo estuvo listo, fue necesario encarar un problema de fondo: en la Constitución Política no se reconoce el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas de ley. La facultad de iniciar leyes de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 71 constitucional le corresponde en exclusiva al Presidente de la República, a los diputados federales y senadores y a las legislaturas locales.

¿Qué hacer con la propuesta de iniciativa ciudadana de la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública?*,² que se había redactado después de una intensa discusión interna,

²Ése es el nombre de la iniciativa de Ley del Grupo Oaxaca. *Archivo personal*, Juan Francisco Escobedo.

en la que no faltaron las dudas y las discrepancias, que en un espíritu de consenso fueron resueltas y superadas. La redacción de esta iniciativa fue el primer y exitoso trabajo colegiado que los miembros de la comisión realizaron. Nunca antes, los que participamos en esos días de vértigo habíamos coincidido y trabajado juntos.

La respuesta a la pregunta la ofreció Jorge Islas. Propuso una reunión con el diputado Armando Salinas Torre, entonces presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, con el objeto de conversar acerca de los detalles y alcances de la iniciativa que se había redactado. En esa reunión, el diputado Salinas Torre ofreció promover una reunión que se realizaría en la Cámara de Diputados con todos los diputados miembros de la comisión que él presidía, para conocer en público la propuesta del grupo y recibir de manera informal la iniciativa ciudadana. Bajo este formato se realizó la reunión sugerida.

Para sorpresa de los asistentes a la reunión celebrada en uno de los salones de la Cámara de Diputados, intempestivamente se incorporaron a ella Beatriz Paredes, entonces presidenta de la Mesa Directiva y Felipe Calderón, coordinador de la Fracción Parlamentaria del PAN. La que parecía una reunión de menor entidad, se convirtió en el detonante del impulso ciudadano y de opinión pública que promovía el Grupo Oaxaca. Esa reunión le dio un giro insospechado al debate y al cabildeo que se realizaba para reglamentar el derecho de acceso a la información.

La Cámara de Diputados, en un gesto del que no se tienen precedentes, abrió sus puertas para recibir al segmento de la sociedad civil articulado en el Grupo Oaxaca, y al hacerlo, inauguró un mecanismo de recepción informal, pero pública, de la iniciativa ciudadana de Ley Federal de Acceso a la Información.

Con ese gesto, que distinguió a esa generación de diputados federales, el tema adquirió mayor relevancia. Nuevos actores sociales y políticos se interesaron en el tema y empezaron a observar con empatía el desarrollo de un proceso inédito de gestión desde la ribera de la sociedad, de un proyecto que implicaba la regulación de un derecho fundamental, injustificadamente postergado durante un cuarto de siglo.

Entre el azoro, la sorpresa y el desconocimiento oscilaron las reacciones de los actores políticos y sociales sobre un tema cuyos matices más finos no eran fácilmente apreciados en la opinión pública en ese año axial de 2001. Había que aprovechar la estructura de oportunidades que se abrió con la alternancia, y eso fue lo que hizo el Grupo Oaxaca.

La Cámara de Diputados reconoció al Grupo Oaxaca como el interlocutor social más legitimado para negociar un tema que requería ser llevado a la agenda parlamentaria. Ese nuevo e inesperado acontecimiento había que traducirlo en acciones eficaces. El paso siguiente se advertía con claridad. Había que conseguir que el documento que contenía la iniciativa del grupo se convirtiera formalmente en una iniciativa de ley.

La comisión técnica se trasladó en pleno al recinto parlamentario para buscar conversaciones directas con los coordinadores parlamentarios, para conseguir que suscribieran el proyecto del grupo y lo presentaran al pleno, con el objeto de que se convirtiera en una iniciativa de ley. Para nuestra sorpresa, la actitud de los diputados federales ante el trabajo de cabildeo directo que se realizó fue positiva.

No hubo mayores resistencias al tema y la adhesión no se hizo esperar. El entonces diputado Martí Batres fue el primer diputado y coordinador parlamentario que firmó la iniciativa. Poco después se sumaron a ella varios diputados del PRD, del PRI, del PVEM y del Partido Convergencia.

El documento elaborado por el Grupo Oaxaca, sin que sufriese cambio alguno, fue presentado al pleno como iniciativa de ley en los términos del artículo 71 constitucional. A partir de entonces, el derecho de acceso a la información se convirtió en un tema central de la agenda parlamentaria.

La historia en detalle está por escribirse.³ Deberá hacerse pronto, para beneficio de la transparencia histórica sobre el proceso que hizo posible la regulación del derecho de acceso a la información pública.

Reforma constitucional o reforma legal

El Grupo Oaxaca hizo pública la necesidad de impulsar una reforma constitucional previa a la creación de la ley reglamentaria del derecho de acceso a la información.

Esa reforma le hubiese dado a la ley reglamentaria mayor fuerza jurídica y política. De esta manera, los órganos garantes y las autoridades jurisdiccionales tendrían un marco de interpretación para tutelar de manera más efectiva el derecho humano de acceso a la información pública.

Con ese propósito, de manera paralela a la promoción de la iniciativa redactada por la comisión técnica del Grupo Oaxaca, se evaluó la posibilidad de formular una propuesta en materia de reforma constitucional. Se decidió plantear el asunto ante los diputados y senadores durante el proceso de cabildeo. Así se hizo, y las reacciones no se hicieron esperar.

³Un primer esfuerzo de sistematización histórica de la contribución del Grupo Oaxaca se encuentra en Fidela Navarro Rodríguez (2004), *Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la Información en México*, Querétaro, FUNDAP. Se trata de la versión de la tesis de maestría que la autora defendió en la Universidad Iberoamericana. A este esfuerzo editorial hay que añadir el libro de Issa Luna Pla, (2009), *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Algunos de los diputados del PRI que suscribieron la iniciativa del Grupo Oaxaca expresaron su desacuerdo con la pretensión de realizar una reforma constitucional previa. Argumentaron que no había una correlación de fuerzas favorable, ya que después de la reforma al artículo 4o. constitucional que había inaugurado prácticamente la primera legislatura del gobierno de Vicente Fox, se había arraigado con rapidez la convicción de que la vía de las reformas constitucionales no era conveniente. La reforma constitucional referida había creado demasiadas expectativas, y al final del día, había generado resultados que no correspondían con tales expectativas.

Para no entrampar el proceso de negociación que se abrió en la Cámara de Diputados entre el gobierno federal y los representantes del Grupo Oaxaca, se decidió no insistir por el momento en la reforma constitucional y concentrarse en la creación de una ley reglamentaria del derecho de acceso a la información pública. No hubo reforma constitucional, porque políticamente era inviable. Pero no, porque no se hubiese planteado la necesidad de realizarla previamente a la creación de la ley.

Los efectos de la falta de una narrativa constitucional que fundamente el ejercicio del derecho de acceso a la información son diversos.

El último párrafo del artículo 6o. constitucional es demasiado vago al respecto. Alude de manera genérica al derecho a la información, que de acuerdo con la doctrina y los instrumentos jurídicos internacionales comprende por lo menos el derecho a buscar, recibir y difundir información. Las derivaciones en libertades y regulaciones legales que implica el ejercicio de cualquiera de los tres verbos señalados son múltiples.

Ahora que ha quedado claro que el derecho de acceso a la información, o derecho a saber, básicamente consiste en ejercer la prerrogativa de solicitar a cualquier autoridad, documentos e información que se encuentre en su poder, y la obligación de ésta de proporcionarlas en los términos señalados por la ley respectiva. Es conveniente subrayar la importancia del proceso posterior que hizo posible incorporar en la narrativa del artículo 6 constitucional, referencias específicas sobre el derecho de acceso a la información.

Ley federal o ley general

La propuesta original del Grupo Oaxaca se centró en la creación de una ley federal de acceso a la información. El debate sobre la cuestión no fue fácil, implicó polémicas discusiones al interior de la comisión técnica del grupo.

No existían entonces, ni existen ahora, impedimentos constitucionales y legales para haber optado por la redacción de una ley general. La redacción del artículo 6o. Constitucional contenía el fundamento suficientemente sólido para ello. Aludía al hecho de que el Estado será el garante del derecho a la información. El Congreso de la Unión bien pudo haber aprobado una ley de alcance general, ya que se trataba de la reglamentación de una vertiente del derecho fundamental a la información, radicado en la Constitución Política.

En ese sentido, la ley hubiese estado en consonancia con lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, que a la letra dice: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Se optó por una ley federal, porque se pretendía estimular la participación de las entidades federativas en el proceso de regulación de un derecho de nuevo tipo. Después de todo, y no obstante las fuertes raíces del centralismo, no podía soslayarse el hecho de que la forma de gobierno vigente sea la de una República federal.

Mi experiencia profesional como secretario general del Congreso del Estado de Nayarit me llevó a sostener la exigencia de dejar espacio a los congresos locales, para que al legislar sobre una materia prácticamente inédita, se comprometieran con el proceso de difusión y aplicación efectiva del derecho de acceso a información en sus estados.

No obstante lo anterior, la creación de ciertas leyes estatales, el diseño inoperante de varios órganos garantes, las no pocas expresiones de simulación que se suscitaron en diversos estados, las resistencias que aún persisten en algunos estados donde prevalecen enclaves autoritarios que han impedido la creación de leyes adecuadas, la aprobación de reglamentos municipales, que no sólo no cumplen con los parámetros mínimos sobre el tema, sino que además se han levantado como instrumentos normativos que bloquean el cumplimiento de las disposiciones de la ley estatal en la materia, las múltiples resistencias de la burocracia federal que se resiste a cumplir con sus obligaciones, así como el cumplimiento aletargado por parte del Poder Legislativo y de los órganos constitucionales autónomos, me han llevado a colegir que el formato de ley federal no fue el adecuado.

Debimos haber impulsado la creación de una ley general, en la que se hubiesen desarrollado con mayor precisión las obligaciones de los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno, y sólo se hubiese dejado, en el caso del Poder Legislativo, de los órganos autónomos constitucionales y por

ley, así como de las entidades federativas, el desarrollo en disposiciones propias del procedimiento para atender las solicitudes de acceso a la información, así como los medios de defensa de los solicitantes.

La creación de una ley federal es ya un hecho histórico y no hay forma de retroceder en el tiempo. Los desafíos en la materia hay que proyectarlos hacia el futuro.

Partidos políticos como sujetos obligados

En el artículo 5o. de la Propuesta de Iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública del Grupo Oaxaca, se señalaba que:

Están obligados a garantizar el respeto al derecho de acceso a la información pública, los siguientes órganos del Estado

.....

.....

E.- Las demás entidades a las que la Ley reconozca como de Interés Público; los partidos y las organizaciones políticas con registro oficial.⁴

La propuesta se quedó en el tintero, producto del proceso de negociación que se desarrolló en la Cámara de Diputados. Los diputados federales que suscribieron la Iniciativa del Grupo Oaxaca sugirieron excluir temporalmente dentro de la lista de sujetos obligados por la ley, a los partidos políticos.

La posición de los legisladores fue invariable. El Grupo Oaxaca ponderó la pertinencia de sostener su propuesta hasta el final, con el riesgo de volverla inviable. Se optó por impulsar la creación de una ley que desarrollara los pará-

⁴ Archivo personal. Juan Francisco Escobedo.

metros mínimos, y después por la vía de reformas sucesivas, se mejorara.

La opinión que prevaleció en el Grupo Oaxaca consistió en aceptar la exclusión temporal de los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de acceso a la información, con la condición de que se allanara el camino de la negociación y culminara exitosamente el proceso de creación de la ley.

Estas son las razones fundamentales por las que los partidos políticos no fueron considerados en la negociación como sujetos obligados. Se trató de una severa restricción fundacional impuesta por los legisladores. Porque no existía entonces, ni existe ahora, ninguna justificación plausible para que los partidos políticos no respondan directamente a las solicitudes de acceso a la información, y no como lo hacen hasta ahora en el ámbito federal, por mediación del Instituto Federal Electoral.

Por fortuna, la cerrazón que se exhibió en la frecuencia federal no tuvo eco en todas las entidades federativas. Es importante señalar el mérito precursor del Congreso de Morelos⁵ al incorporar en la ley estatal a los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de acceso a la información.

De acuerdo con los datos que contiene el *Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información* elaborado por especialistas del IFAI, de las leyes estatales de acceso a la información aprobadas por sus respectivos congresos lo-

⁵Reconozco la apertura de los coordinadores parlamentarios de la XLIX Legislatura del Congreso de Morelos, que hizo posible la aprobación de la primera reforma constitucional, así como de la primera ley garantista en materia de derecho de acceso a la información del país. El coordinador parlamentario del PAN era el diputado Sergio Álvarez Mata, el coordinador parlamentario del PRD era el diputado Jorge Messeguer y el coordinador parlamentario del PRI era el diputado Hugo Manzo Godínez.

cales, en 16 de ellas se reconoce a los partidos políticos como sujetos obligados directos ante los solicitantes.

Como puede advertirse, éste es uno de los temas pendientes por desarrollar en la ley federal, así como en la narrativa constitucional. Hay que subrayar que los partidos políticos y sus dirigentes, en lo general, mantienen comportamientos oligárquicos y patrimonialistas sobre el tema. Sólo cuando les conviene, aceptan las consecuencias que implica el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, según lo dispone el artículo 41 constitucional.

Es necesario insistir en la necesidad de impulsar las reformas constitucionales y legales necesarias, para obligar de manera directa a los partidos políticos a atender las solicitudes de acceso a la información. Además, deberá impulsarse la creación de una *Ley de Partidos Políticos* en la que se desarrolle y tutele con toda precisión y rigor técnico un derecho fundamental que se sigue soslayando. No obstante las penosas experiencias de manejos ilícitos de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos, y que además han sido sancionados por el Instituto Federal Electoral.

Éstas son algunas de las restricciones fundacionales que es necesario superar para allanar el camino de la apertura de los poderes públicos.

Zonas grises: partidos, sindicatos y magistratura electoral

Partidos políticos

Los partidos políticos de México deben ser sujetos obligados directos en materia de transparencia y acceso a la información pública. En la actualidad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las personas que soliciten información relacionada con los partidos políticos, tienen que dirigir sus solicitudes al IFE.

Hasta ahora, el Reglamento de Transparencia del IFE no ha desarrollado los procedimientos más eficaces para que los ciudadanos de manera expedita y directa tengan acceso a la información sobre los partidos. Esta situación es anómala y debe ser superada.

Las causas de porqué en la ley federal de referencia no se incluyeron disposiciones específicas y taxativas que obligaran a los partidos políticos a entregar directamente la información solicitada son explicables y básicamente tienen que ver con el proceso de negociación de la ley. De ninguna manera están relacionadas con el supuesto carácter inconstitucional o ilegal de las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia.

Desde la aprobación de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública por el Congreso de la Unión,

ha corrido mucha agua debajo de los puentes de la democracia mexicana. Las condiciones políticas han cambiado y en nuestros días no se justifica que los partidos políticos no sean sujetos obligados directos en materia de transparencia.

El tema no es inédito, para confirmarlo bastaría recuperar la experiencia precursora del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, responsable de aplicar la ley local en la materia, que en sus artículos 23 y 32 establece que los partidos políticos son sujetos obligados directos. Además en dicha ley se establece que el órgano garante de tutelar el derecho a la información es el instituto de referencia, y no el Instituto Estatal Electoral de Morelos.

Los actores políticos necesitan emitir señales inequívocas acerca de su compromiso con la transparencia y el derecho de las personas a saber sobre las entidades de interés público, denominadas partidos políticos.

Nadie debería esgrimir la falacia de que el conjunto de las obligaciones de los partidos políticos debe estar contenido exclusivamente en la legislación electoral, y que sólo deben conocer y resolver sobre su incumplimiento los órganos técnicos y jurisdiccionales de carácter electoral.

Los partidos políticos se rigen por el conjunto de la legislación vigente en el país. Realizan transacciones mercantiles y por ese hecho tienen que sujetarse al Código de Comercio. Se ven en la necesidad de crear asociaciones civiles para darle sustento legal a sus respectivas fundaciones y órganos de investigación, y para ello tienen que cumplir con el Código Civil.

La normatividad general sobre partidos políticos se encuentra en los códigos electorales. La normatividad específica en materia de transparencia y acceso a la información

debería incorporarse en las leyes de la materia. Y sólo de manera supletoria deberían intervenir los órganos electorales. No hay especialista, ni comisionado, ni magistrado, ni ministro que razonablemente intente proteger a los partidos, más allá de lo que los propios partidos están dispuestos a comprometerse en serio con la transparencia.

Los partidos políticos se resisten a la apertura de sus castillos partidistas oscuros. Contribuyeron a inventar la transparencia en México, pero huyen de la luz del día.

Sindicatos

Los años que han pasado desde que se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, nos ofrecen evidencias de los avances en la materia, pero también permiten identificar los obstáculos que prevalecen, así como los nuevos retos a enfrentar.

La Ley Federal de Transparencia es el típico ejemplo de legislación que combina lo deseable con lo posible. Se trata de una ley que surgió de un proceso intenso de negociación política. Dicho proceso, sin violentar el rigor técnico que requería la ley, le impuso ciertas restricciones que en la coyuntura actual ya no se justifica mantener.

Además de que se eludió la exigencia de señalar a los partidos políticos como sujetos obligados directos de la ley, se postergó sin mayor argumentación jurídica, la posibilidad de que los poderes públicos informaran por obligación legal acerca del dinero público que por concepto de cuotas sindicales y otras prestaciones, es entregado directamente a los órganos directivos de los sindicatos organizados bajo el apartado B del artículo 123 constitucional.

Ante la falta de consenso legislativo para que los sindicatos se convirtieran en sujetos obligados directos en materia de acceso a la información, el camino que se abría en el corto plazo consistía en establecer la obligación de los poderes públicos de transparentar todas sus relaciones con dichas organizaciones sociales. Ya que, si a los sindicatos no se les podía imponer la condición de sujetos obligados directos, sí podía establecerse que los poderes públicos asumiesen esa obligación.

En este sentido, cobra especial actualidad la exigencia de establecer en la ley de la materia, un apartado que establezca obligaciones específicas de los poderes públicos federales para poner a disposición del público la información relacionada con el monto y desglose de las cuotas sindicales que se descuentan a los trabajadores y que se entregan directamente a los comités directivos sindicales, así como toda la información relativa a las prestaciones adicionales, contratos y convenios que los sindicatos establecen con las áreas administrativas de las instituciones públicas. En la actualidad sólo se puede conocer el índice de los expedientes de los contratos colectivos de trabajo depositados ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

También existe la posibilidad de conocer la relación de los sindicatos, federaciones y confederaciones que han sido registrados ante la secretaría del ramo. Pero del dinero, de las cuentas relativas al manejo de las cuotas sindicales, nada. Simplemente porque no existe ninguna disposición legal en la materia.

Es necesario precisar que la propuesta para establecer el carácter de sujetos obligados directos a los sindicatos en materia de transparencia, podría ser impugnada por las propias organizaciones sociales, al argumentar su naturaleza

no pública e incluso su carácter privado. Ésta es una discusión que es urgente alentar.

Un primer paso en este sentido, consistiría en establecer la obligación de los poderes del Estado para informar acerca de los montos y desgloses de las cuotas y prestaciones que se entregan a los sindicatos organizados de acuerdo con el apartado B de la Constitución. Porque no hay argumento ni coartada que justifique blindar los intereses de los líderes sindicales, que no necesariamente coinciden con los intereses de los trabajadores.

Una reforma de este tipo, por ejemplo, obligaría a la Secretaría de Educación Pública a informar acerca del monto y desglose que entrega puntualmente al SNTE por concepto de cuotas sindicales, sobre las que hasta ahora sólo hay especulaciones.

También hubiésemos podido conocer el monto de las cuotas que entregaba la Compañía de Luz y Fuerza del Centro al Sindicato Mexicano de Electricistas.

Magistratura electoral

La diferencia entre tomar una decisión colegiada, suficientemente fundada y motivada y tomar una decisión colegiada con sesgo político, puede ser una delgada e imperceptible línea. Pero sus consecuencias pueden ser radicalmente opuestas.

Cuando una institución, cuya naturaleza esencial consiste en desplegar su especializada capacidad para interpretar, más allá del sentido común, las leyes aplicables, decide incursionar en la política y arropar su incursión con falacias y ocurrencias, simplemente se arroja en brazos del descrédito. Eso es exactamente lo que hizo el Tribunal Electoral

del Poder Judicial de la Federación, al resolver de manera negativa los recursos presentados por los ciudadanos periodistas Daniel Lizárraga y Delia Angélica Ortiz Trujillo, para que se les permitiese el acceso a las boletas electorales utilizadas en el proceso del año pasado, que originalmente les negó el IFE.

Quizá hace años, el conjunto de “ocurrencias” formuladas por los magistrados para motivar su negativa a los recursos presentados, hubiesen sido consideradas como innovadoras interpretaciones sobre la aplicación del derecho de acceso a la información. Pero en los tiempos que corren, con la masa crítica de conocimiento acumulado, experiencias, lecturas comparadas y especialistas en la materia, los argumentos de los magistrados constituyen una ofensa a la inteligencia social, que en esa materia, por fortuna para el país, no es poca ni mal calificada.

De las resoluciones de la magistratura electoral me permito recuperar sólo una, por su pobreza argumentativa. Se refiere a la ligereza de la expresión que afirma que las boletas electorales son documentos públicos, pero al mismo tiempo no pueden ser del dominio público. Este argumento, además de un sofisma, constituye un típico artilugio de la vieja tradición de los jueces mexicanos, de forzar sin sustento doctrinario la formulación de una coartada para negar un derecho, bajo la ilusión de que con ello se sirve a la democracia y al Estado de derecho. No se ha servido en este caso, ni a la democracia ni al Estado de derecho. En cambio, se ha exhibido prisa por ofrecer algunas servidumbres.

Focalicemos la cuestión. Estamos en presencia de la interpretación de un derecho fundamental que, como tal, exigiría de la magistratura electoral de nuevo cuño un sesgo más garantista y menos ruinoso. El derecho de acceso a la infor-

mación pública no tiene más excepciones que las taxativamente señaladas por la ley específica en la materia y en segundo lugar, en los reglamentos respectivos, que no pueden ir en contra de la ley. En la que por cierto no existe ninguna excepción para negar la información, en especial si ésta, además, es considerada como documento público.

La resolución de la magistratura electoral ni siquiera le sirve al gobierno. Las elecciones federales de 2006, legalmente son cosa juzgada. Por lo tanto, no había riesgo alguno que evitar, pero sí un derecho humano a tutelar.

Los magistrados no exhibieron ignorancia, sino sesgo político. No desconocen los alcances del derecho humano a la información consagrada en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 y en todos los documentos doctrinarios y normativos internacionales suscritos por nuestro país. Como no podían motivar con solvencia que las boletas electorales contienen información confidencial, porque no la contienen por ninguno de los costados posibles, decidieron romper la lógica jurídica y convertirse en legisladores, al sostener que las boletas electorales son documentos públicos, pero no pueden ser del dominio público.

Este aserto es simplemente un galimatías, que no tiene asidero en ninguna doctrina, en ningún autor nacional e internacional y muchos menos en ningún acto de aplicación del derecho de acceso, y menos aún en criterios de interpretación de algún órgano que se respete en el plano internacional.

Tal vez alguno de los magistrados podría haber elaborado algún voto particular sobre el tema. Pero lamentablemente perdieron la oportunidad de hacerlo en relación con

uno, sobre el cual ya no existe el velo de ignorancia que existía en el pasado. La magistratura electoral, en este punto, tiene una asignatura pendiente, que por las nuevas voces que se escuchan en el tribunal y en el IFE, es esperable que se salde en el futuro próximo.

La transparencia en Nayarit: un proceso pendular

A mis amigos nayaritas

Nayarit viaja con apuros y confusión en el tren de la apertura informativa gubernamental. Después de un periodo de vigencia razonable, la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha sido abrogada por una nueva ley, que entró en vigor el 1 de enero de 2008.

La nueva ley no sólo ha hecho tabla rasa de la experiencia institucional acumulada en materia de tutela del derecho de acceso a la información, sino que además introduce elementos regresivos y contrarios al espíritu del nuevo texto del artículo 6o. constitucional en materia de derecho de acceso a la información.

Leo con estupor la redacción de los artículos 40, 41 y 46 de la nueva ley, que traslado a los lectores:

Artículo 40. El Consejo del Instituto estará integrado por dos empresarios designados por el Consejo Empresarial de Nayarit, dentro de ellos una mujer; un notario designado por el Colegio de Notarios Públicos del Estado; un abogado designado por las agrupaciones de abogados legalmente constituidas.

...

Artículo 41. Los miembros del Consejo durarán en su encargo cinco años, serán acreditados por las propias agrupaciones ante el Presidente del Instituto, se desempeñarán con el carác-

ter de honorarios y sólo recibirán los recursos necesarios que sirvan al ejercicio de sus funciones, sin que puedan tener cargo o comisión dentro del servicio público.

...

Artículo 46. El Consejo sesionará cuando menos cada tres meses...

Es probable que los factores y las presiones que llevaron a redactar de manera tan equívoca estos artículos, sean atendibles. Pero lo que no es aceptable desde ninguna perspectiva, es el nuevo diseño institucional que se le ha impuesto al órgano garante.

Al pretender huir de un extremo, los legisladores locales han allanado legalmente el camino para hundirse en el otro extremo. Es lamentable, pero el nuevo diseño institucional en materia de acceso a la información y transparencia queda preso de las pulsiones corporativas que siguen vivas en el orden político local.

Este nuevo diseño institucional, además de regresivo, es rebelde con lo dispuesto en el párrafo IV del artículo 6o. de la Constitución General, que a la letra dice:

Artículo 6o.- ...

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases

...

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Dado que la reforma legal en Nayarit no favorece el desarrollo de un órgano garante especializado, no propiciará el ejercicio de las funciones de Estado que deben cumplir los órganos que tutelan este derecho fundamental.

Además, esta reforma interrumpe los procesos de institucionalización y profesionalización, ya iniciados desde la época en la que el órgano garante se denominaba Comisión de Transparencia.

Los legisladores locales no han reparado en el hecho de que con la aprobación sin análisis crítico previo, han trastocado el principio de órgano colegiado simétrico que anteriormente tenía la comisión, para dar paso a un esquema unipersonal en torno del presidente del Instituto.

Toda la retórica legal que contiene la nueva ley, se debilita ante el esperpento orgánico que se ha creado. La existencia de los órganos garantes como órganos de Estado, se justifican por las resistencias políticas y burocráticas que prevalecen entre los actores políticos y las autoridades locales, así como por la incompetencia del poder judicial para resolver este tipo de asuntos.

Al final del día se asistirá con perplejidad ante el hecho de que será más costosa la secrecía y el manejo discrecional de los asuntos públicos que la apertura, la rendición de cuentas y la tutela efectiva del derecho a saber, que tienen todas las personas acerca de los asuntos públicos.

Siempre tendrá más aceptación entre los miembros de la burocracia establecida y entre los aspirantes a pertenecer a ella, la existencia de órganos públicos endebles, la falta de rigor profesional y aparente bajo costo presupuestal, que la existencia de mecanismos legales para hacer realidad la rendición de cuentas y el ejercicio transparente y eficaz de las funciones públicas.

La pregunta que es preciso responder para entender el entuerto, sería la siguiente: ¿por qué se hizo una reforma de este tipo y quién la impulsó? Dada la naturaleza del régimen político local y la fuerte propensión centralizadora en la toma de decisiones que caracteriza al gobierno actual, no podría sostenerse la hipótesis de que los únicos responsables radican en el Congreso local.

Es probable que la iniciativa fuese aprobada gracias a la aceitada tradición política que hace propicio todo impulso legislativo del ejecutivo local, sin que medie examen riguroso sobre el tema por parte de los legisladores o del cuerpo técnico del Congreso, por lo menos en relación con los artículos comprendidos en el Título Quinto de la nueva ley.

El resto del cuerpo normativo tiende a homologarse con los diseños legales y las prácticas institucionales que se han desarrollado en otras entidades. La fuerza de una ley radica en la eficacia del órgano responsable de vigilar su cumplimiento y no menos en la cultura y en la costumbre de los titulares del derecho para hacerlo efectivo y en los sujetos obligados para respetarlo. Ante la debilidad de la cultura de la transparencia, queda siempre abierto el camino de la tutela del derecho con un enfoque garantista, función que corresponde a las instituciones públicas.

Podría entender sin conceder, los argumentos de los legisladores para aprobar la nueva ley. Pero lo que me parece sorprendente, es el hecho de que el actual gobernador, que cuando fue diputado federal se destacó en apoyar la Iniciativa Ciudadana de Ley Federal de Acceso a la Información que formuló y promovió el Grupo Oaxaca, hubiese sido el principal impulsor de las contrahechuras institucionales que contiene la nueva ley. Con ese antecedente, era razonable esperar que el gobernador le diera continuidad al tema

y se pusiese al frente del proceso de apertura gubernamental en la entidad. Pero, no lo ha hecho

De momento, las expectativas sobre el proceso de apertura informativa gubernamental en Nayarit se encuentran lastradas por un diseño erróneo del órgano garante. En ese contexto, la legislatura local aprobó la ley de referencia, no sin responsabilidad.

Pongamos las cosas en perspectiva. El marco legal y doctrinario del que se nutrieron los legisladores que crearon la primera ley en 2004, no ofrecía la diversidad, desarrollo teórico y de técnica legislativa que hoy está disponible en Internet para todos los interesados.

Las primeras leyes de acceso a la información se hicieron más con voluntarismo que con experiencia y conocimiento experto. Pero en todo caso, estaban imbuidas del espíritu de apertura que campeó en el país durante el primer lustro del gobierno federal anterior.

Las limitaciones legales e institucionales fueron suplidas por la determinación de los miembros de los órganos garantes de darle prioridad a la tutela efectiva del ejercicio del derecho de acceso a la información.

En los tiempos que corren, asistimos a un proceso que tiene frecuencias múltiples, en donde se observan acciones y se registran posiciones incongruentes de parte de funcionarios de los órganos garantes, que alertan sobre el riesgo de la regresión en materia de transparencia, por las incomodidades y problemas que causa el ejercicio de este derecho al funcionamiento de la administración pública. Y ante ello sugieren supervisar el ejercicio del derecho de acceso a la información para evitar que la información obtenida se use de manera irresponsable.

Estas opiniones no son aisladas, se engarzan con la tendencia obstruccionista que sigue creciendo en el país, para

acotar la apertura informativa gubernamental. Nayarit ya se ha inscrito con la creación de un nuevo diseño institucional en esa tendencia.

Es desconcertante advertir cómo algunos funcionarios de órganos garantes, respaldados por actores políticos y autoridades locales y federales, se han convertido en defensores del gobierno, al aceptar pasivamente el desmantelamiento de lo que hasta ahora se había logrado. Con esta actitud están renunciando a la defensa preeminente del derecho a saber de las personas, para dedicarse a blindar los intereses y criterios de los sujetos obligados.

Hay excepciones notables en medio de esta tendencia regresiva. Subrayo el caso de los funcionarios que con perspectiva de estado han asumido con determinación su compromiso con el derecho fundamental que tienen todas las personas a saber acerca de la cosa pública, en Morelos, Coahuila, Sinaloa y el Distrito Federal.

Me hubiese gustado incluir a Nayarit en esta lista, pero las “innovaciones regresivas” que en especial se han incorporado en el diseño del órgano garante empujeñecen la relevancia del resto de las reformas incluidas en la ley.

La existencia de una ley de acceso a la información no es, ya, condición necesaria ni suficiente para afirmar que una entidad federativa cumple con las exigencias mínimas en la materia.

La tutela efectiva del derecho de acceso a la información implica satisfacer razonablemente, por lo menos los siguientes aspectos:

1. Evaluación de la naturaleza, integración, funcionamiento, resoluciones y sanciones del órgano garante, contrastadas a la luz de la protección efectiva de los derechos de las perso-

nas para acceder a la información pública, así como en relación con la protección de los datos personales.

2. Evaluación del grado de cumplimiento de lo dispuesto en la ley por parte de los sujetos obligados.

3. Evaluación de los procedimientos previstos para tutelar el ejercicio del derecho, en caso que de la autoridad niegue la información.

Por su evidente desfase, he centrado el análisis en el diseño institucional previsto en la ley de Nayarit. La conclusión salta a la vista: los legisladores locales han creado un entuerto. En cualquier caso, siempre queda abierta la posibilidad de rectificar. Esta posibilidad no la descarto. Porque sé que en Nayarit existe el conocimiento experto, una opinión pública cada vez más informada y la sensibilidad política para volver a situar a Nayarit en la perspectiva adecuada, en la que por cierto ya se encontraba desde antes del inicio de la vigencia de la nueva ley.

La agenda de los próximos años

El proceso de apertura del sistema político criptocrático está en marcha, y aunque discurre en varias velocidades y frecuencias, es posible reconocerlo como un proceso indispensable para la consolidación democrática y la restauración republicana del Estado.

El primer rasgo de ese proceso inconcluso tiene que ver con el hecho de que, el impulso para crear la Ley Federal de Transparencia no provino de la gracia presidencial.

La ley es el producto social e histórico de la confluencia de tres impulsos. Por una parte, el impulso ciudadano representado por el segmento de la sociedad que en su momento fue conocido como Grupo Oaxaca. En segundo lugar, por el apoyo decisivo de los partidos políticos representados en la primera legislatura del anterior sexenio que apoyaron la propuesta de iniciativa de ley del Grupo Oaxaca. Y en tercer lugar, por la decisión del gobierno federal de enviar a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley en la materia.

La ley no es hija del presidencialismo ni de los resabios del autoritarismo. Es hija legítima de la democracia y de la estructura de oportunidades que se generó con la alternancia.

El proceso de deliberación, negociación y creación de dicha ley fue inédito y es irrepetible. Lo cierto es que hay un hecho terco en la vida del país: existe una Ley Federal

de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La ley se hizo con fundamento en las referencias constitucionales genéricas del derecho a la información. Entonces no podía ser de otro modo. Ahora que se han empezado a “desfacer los entuertos” con la reforma al artículo 6o. constitucional que ha añadido referencias explícitas sobre el derecho de acceso a la información, es necesario estar alerta, sobre todo ante el riesgo potencial que subyace en los aparatos burocráticos, propensos a la simulación ante la existencia de nuevas disposiciones constitucionales y legales.

La mejor manera de mantenerse alerta respecto de la continuidad del complejo proceso de apertura de los poderes públicos, consiste en promover la agenda de reformas y políticas públicas que implicará la aplicación del nuevo texto del artículo 6o. constitucional, durante los próximos años.

He aquí mi contribución a la formulación de la agenda en la materia:

1. Es necesario impulsar una serie de reformas de segunda generación a la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información para superar y enfrentar con eficacia por lo menos los siguientes temas:
 - a) La simulación, que se ha vuelto una práctica común entre las entidades públicas obligadas por la ley, que consiste en clasificar por rutina como información reservada, la información que tienen que sistematizar y que no es objeto de ninguna solicitud de acceso a la información. La mayor cantidad de información resguardada en los archivos de gestión se encuentra etiquetada como información reservada. Y a ella sólo puede tener acceso el interesado, cuando interpone un recurso de revisión ante el IFAI, y éste lo resuelve de manera positiva.

b) Establecer la obligación de poner a disposición del público, la información relacionada con las funciones de los sujetos obligados. Se trata de evitar las prácticas simuladas, que consisten en declarar como inexistente la información solicitada y con ello eludir la responsabilidad de entregar la información.

c) Es necesario establecer reglas claras sobre la información que se encuentra en manos de los fideicomisos en los que participan entidades públicas. Un monto muy importante del dinero que pasa por las entidades públicas se ejerce a través de esa figura jurídica. Hasta ahora, la figura jurídica de los fideicomisos ha servido como coartada institucional y legal para no dar información que debería ser pública de oficio. En especial cuando se trata de fideicomisos en los que participan de manera preponderante los poderes públicos.

d) Es preciso establecer reglas claras para que la información relacionada con las cuotas que reciben los sindicatos y que directamente les son descontadas a los trabajadores por las oficinas de administración de las entidades públicas, se considere como información de oficio.

En la actualidad ni siquiera los afiliados a los sindicatos tienen acceso a ese tipo de información. La autonomía sindical no puede esgrimirse como coartada para mantener esa zona en la oscuridad. Se trata de recursos públicos que se extraen “legalmente” a los trabajadores y que administran las organizaciones sociales.

No se trata de dinero ilícito ni de organizaciones informales que se encuentren al margen del derecho. Hay que desarrollar legalmente el principio que afirma: la pista del dinero público debe seguirse hasta donde se encuentre. En este mismo sentido, es necesario que por ley se vuelvan visibles y consultables los contratos colectivos de trabajo y los registros de las organizaciones sindicales.

e) Es necesario ampliar el capítulo relacionado con la información que por disposición legal debe ponerse a

- disposición del público. En este sentido, la Ley Federal debe aprender de los significativos avances que en esa materia han realizado los estados de Morelos, Coahuila, Sinaloa y el Distrito Federal.
2. Es preciso establecer disposiciones jurídicas precisas en la Ley Federal, que obliguen de manera taxativa a los organismos autónomos constitucionales y organismos autónomos por ley, así como al Poder Legislativo y al Poder Judicial a dar la información que corresponda con sus funciones. La autonomía de gestión no puede ser una coartada para eludir la transparencia y hacer nugatorios los derechos de las personas a saber sobre lo que ocurre en los poderes del Estado.
 3. Es necesario que el Instituto Federal de Acceso a la Información auspicie la realización de los estudios necesarios de impacto regulatorio con el objeto de que se identifiquen las reformas que es necesario realizar en otras leyes, que actualmente impiden la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal. La ley específica en la materia no puede abrogar en automático las restricciones que existen en otras leyes vigentes.
 4. Es necesario promover la creación del Centro Nacional de Investigación y Formación Profesional en materia de derecho de acceso a la información. El desempeño y la formación profesional de los servidores públicos que en los últimos años se han incorporado a los institutos y comisiones de acceso a la información es tan desigual como desconcertante. En este punto, el IFAI debería dar los primeros pasos para convertirse en el eje de la red de instituciones públicas que al mismo tiempo que tutelan el derecho de acceso, promueven la formación profesional y la investigación en la materia.
 5. Debería formularse un programa nacional de apoyo a los procesos de regulación e implementación del derecho de acceso a la información en los municipios. El desafío es

COORDENADAS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA	7
Perspectiva garantista del derecho de acceso a la información	9
Vertientes de la información pública	12
Información pública: ¿cómo?	16
Voz e información en una sociedad democrática	17
Información pública y cultura democrática	22
Democratización y espacio público	25
Relaciones de subordinación entre el Estado y los medios	28
EL GRUPO OAXACA: GÉNESIS, DESPLIEGUE Y RESULTADOS	31
Control de la opinión y del espacio público	31
1968: movilización de opinión pública discursiva.....	33
La primera reforma institucional del autoritarismo.....	35
Surgimiento del Grupo Oaxaca	37
Movilización de opinión pública discursiva	40

OBSTÁCULOS FUNDACIONALES:	
OTRA VUELTA A LA HISTORIA	53
ZONAS GRISES: PARTIDOS, SINDICATOS	
Y MAGISTRATURA ELECTORAL	69
LA TRANSPARENCIA EN NAYARIT:	
UN PROCESO PENDULAR	77
LA AGENDA DE LOS PRÓXIMOS AÑOS	85

La invención de la transparencia, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de diciembre del año 2010.

La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



La comprensión de los contenidos y alcances de los diversos temas que comprende el derecho a la información, fue el primer paso del inédito proceso que dio origen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada el 24 de abril por la Cámara de Diputados y el 30 de abril por el Senado de la República. Para hacer posible su aprobación, fue necesaria la concurrencia del impulso social catalizado por el Grupo Oaxaca, la voluntad del gobierno federal y el apoyo de los partidos políticos opositores. La coalición parlamentaria que hizo posible la aprobación de la ley de transparencia es además de un hecho inédito e inesperado, un acontecimiento histórico. Desde esa perspectiva, conviene actualizar, y éste es el objetivo de esta obra, las coordenadas del debate sobre los alcances y limitaciones del *corpus* normativo inicial relacionado con el derecho de acceso a la información pública, así como sobre el proceso simultáneo que propició la invención de la transparencia y su vertiginosa difusión en la vida pública de México.

La invención de la transparencia



9 786074 013672

POLÍTICAS PÚBLICAS