



inai 

La agenda democrática  
del Grupo Oaxaca:  
**BALANCE Y FUTURO**



**JUAN FRANCISCO  
ESCOBEDO DELGADO**

**Coordinador Editorial**

Jorge Islas López  
Issa Luna Pla  
Salvador Olimpo Nava Gomar  
Roberto Rock Lechón  
Luis Ernesto Salomón Delgado  
Luis Javier Solana  
Jenaro Villamil



# La agenda democrática del Grupo Oaxaca: **BALANCE Y FUTURO**

**JUAN FRANCISCO  
ESCOBEDO DELGADO**

Coordinador Editorial

Jorge Islas López  
Issa Luna Pla  
Salvador Olimpo Nava Gomar  
Roberto Rock Lechón  
Luis Ernesto Salomón Delgado  
Luis Javier Solana  
Jenaro Villamil

---

## DIRECTORIO

**Francisco Javier Acuña Llamas**

Comisionado Presidente

**Oscar Mauricio Guerra Ford**

Comisionado

**Blanca Lilia Ibarra Cadena**

Comisionada

**Rosendoevgueni Monterrey Chepov**

Comisionado

**Josefina Román Vergara**

Comisionada

### Comité editorial

Blanca Lilia Ibarra Cadena, *Presidenta*

Rosendoevgueni Monterrey Chepov

Josefina Román Vergara

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Isabel Davara Fernández de Marcos

Pilar Ferreira García

Lilia María Vélez Iglesias

Cristóbal Robles López, *Secretario Técnico*

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las del INAI.

### Derechos Reservados D. R.

**Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).**

Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,

Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530.

Diseño y Portada: Martha Rosalba Pérez Cravioto.

**Primera edición**, abril de 2020.

Tiraje: 1,000 ejemplares.

ISBN: 978-607-98648-5-9

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Ejemplar de distribución gratuita





# Índice

<b>Presentación</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	9
Juan Francisco Escobedo Delgado .....	
<b>Itinerario fundacional</b> .....	11
<b>Declaración de Oaxaca</b> .....	14
<b>Una flecha que dio en el blanco en un país en penumbra</b> Juan Francisco Escobedo Delgado .....	19
<b>La primera ley federal de transparencia: una breve relatoría personal</b> Jorge Islas López .....	33
<b>El ideal del derecho a la información</b> Issa Luna Pla .....	47
<b>La incidencia del Grupo Oaxaca en el derecho electoral</b> Salvador Olimpo Nava Gomar .....	55
<b>La sencilla trascendencia del Grupo Oaxaca</b> Roberto Rock Lechón .....	67
<b>Libertades bajo amenaza. El espíritu del Grupo Oaxaca de cara al futuro</b> Luis Ernesto Salomón Delgado .....	75

---

**La comunicación y la información como bienes públicos**

(entrevista con Luis Javier Solana)

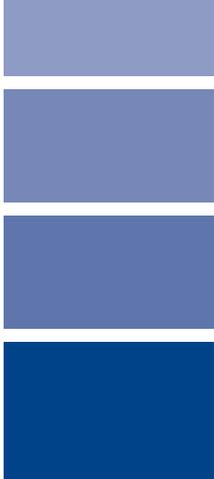
Juan Francisco Escobedo ..... 83

**La agenda múltiple del derecho a la información**

Jenaro Villamil ..... 97

**Semblanzas de los miembros de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca** ..... 105





## Presentación

Con la creación en 2014 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como organismo con autonomía constitucional, la transparencia y el derecho de acceso a la información alcanzaron un punto cumbre como herramientas estratégicas asequibles a las personas para hacerse de elementos que les permitan evidenciar los actos de corrupción e impunidad, que tanto daño han provocado a nuestro país por décadas, e implementar ejercicios efectivos de rendición de cuentas. Cima que se ha alcanzado gracias al impulso de un grupo de ciudadanos, académicos y periodistas denominado Grupo Oaxaca.

Actualmente, con el cambio de gobierno en México han surgido nuevas formas de replantear la convivencia democrática e incluso se busca reformular, desde el poder, el peso que se considera deben tener los distintos actores. En este sentido, buena parte del debate nacional gira en torno al papel de los organismos autónomos del Estado, así como de las organizaciones de la sociedad civil y las presiones a las que se ven sometidos, que llegan en ocasiones a cuestionar su propia razón de ser. Es preciso señalar también que, en materia de derechos y libertades, el país está transitando por un camino sinuoso que conduce a un horizonte lleno de claroscuros. Incluso se advierten retrocesos que dañan el entramado democrático y de los cuales sobran ejemplos.

En este contexto, la presente obra se inserta en una discusión actual en virtud de que, además de proporcionar datos sobre las circunstancias y el proceso que dio origen a la formación del Grupo Oaxaca, se reflexiona, con una mirada fresca y minuciosa, acerca del proceso por el que tuvo que incursionar ese grupo con miras a materializar el derecho de acceso y protección de datos personales y sobre las lecciones que se pueden desprender de la incidencia de la sociedad civil en la actividad legislativa.

Si bien sobre el Grupo Oaxaca se ha escrito bastante, el presente ensayo tiene una originalidad indiscutible. Nos ofrece una visión caleidoscópica de cómo se gestó el grupo, de las acciones y estrategias emprendidas que cristalizaron en la primera ley de transparencia y nos lo narra desde dentro y desde diferentes ángulos, desde la óptica propia y particular de sus protagonistas. Los diferentes autores que se aglutinan en este escrito nos hablan de lo mismo, pero no nos cuentan lo mismo. Así, se aborda el surgimiento del Grupo Oaxaca; la elaboración y presentación de su proyecto de ley; el proceso para la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del IFAI; las reformas constitucionales en materia de acceso a la información; los retos que derivan del desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación, y la necesidad de enfrentar esos nuevos desafíos con el mismo ánimo que dio lugar a la creación del Grupo Oaxaca.

Los testimonios de autores y protagonistas del Grupo Oaxaca como Juan Francisco Escobedo, Jorge Islas López, Issa Luna Pla, Salvador Olimpo Nava Gomar, Jenaro Villamil, Luis Javier Solana, Luis Ernesto Salomón Delgado, Roberto Rock coinciden en que fue la suma de factores favorables que posibilitaron la creación de un amplio consenso legislativo hasta llegar a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), como primer órgano garante de la transparencia y el acceso a la información pública del país.

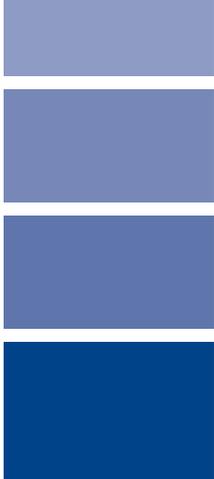
Cada uno de los autores nos descubre una perspectiva diferente de cómo se transitó por ese camino inédito que permitió a un grupo de ciudadanos incidir de forma directa en la elaboración de una ley fundamental para la vida democrática. No fue un camino lleno de rosas, ni un transitar terso. Hubo múltiples desencantos; sin embargo y sin temor a equivocarnos podemos decir que estamos ante el primer precedente en México del llamado

“Parlamento abierto”.

Este documento, de alto valor histórico, constituye una gran herramienta para trabajar en la construcción de un futuro más democrático, abierto e inclusivo. Las reflexiones y conclusiones a las que nos conducen estos académicos y periodistas sin duda son de especial interés en la coyuntura del México actual.

**Comité Editorial del INAI**





## Introducción

El largo ciclo autoritario del régimen político mexicano que devino del proceso revolucionario empezó a cerrarse con la reforma política de 1977. El orden político advirtió a tiempo sus límites cuando se asomó con vértigo al vacío provocado por la pérdida gradual de legitimidad, que se acentuó a partir del movimiento estudiantil de 1968.

Las mutaciones y contrahechuras del orden político se tornaron visibles, así como la disminución de la capacidad institucional para albergar en formatos rígidos las nuevas expresiones y pulsiones de la sociedad para responder al malestar de las generaciones emergentes provocado por las restricciones a sus libertades, y para atender las demandas sociales básicas de la población.

La reforma referida aportó nuevas reglas al juego político, al mismo tiempo que reconoció nuevos derechos; como en el párrafo que se añadió al artículo 6 constitucional: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. A partir de este primer impulso reformador, el régimen político asumió la necesidad de liberalizar los constreñimientos que impedían que las contiendas electorales se diversificaran en opciones políticas. Se propicia la pluralidad antes limitada, la oposición deja de ser testimonial y empieza a ganarle espacios al partido del régimen. Las elecciones se vuelven creíbles. Se trata de los primeros pasos del largo proceso de democratización del orden político, que daría pie al surgimiento de las instituciones constitucionales autónomas.

Siete décadas después de su fundación, el partido del régimen (PRI) perdió una elección presidencial. Aceptó su derrota y le allanó el camino al primer gobierno de oposición. En el año 2000, el orden político ya contenía componentes democráticos que exhibían su temporal predominio sobre los componentes autoritarios. La variante mexicana de la transición a la democracia se desplegaba en la frecuencia electoral, y con ello se abrían nuevas posibilidades para desahogar la densa agenda de reformas indispensables que requería el país, el cual estaba lastrado por el autoritarismo sistémico, la desigualdad, la densa

trama clientelar, corporativa e informal y la no menos corrosiva combinación de corrupción, impunidad e inseguridad.

En la coyuntura del 2000 fue posible la articulación y despliegue de un segmento de ciudadanos que luego sería conocido como Grupo Oaxaca. Este grupo consiguió fijar en la agenda nacional una nueva narrativa relacionada con el desarrollo de la democracia representativa, el ejercicio de las libertades públicas, así como el reconocimiento y tutela de los derechos humanos relacionados con la libertad de información.

La aprobación de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información se convirtió en un punto de inflexión y conexión con diversos procesos en curso dirigidos a instaurar una nueva trama de instituciones y condiciones que facilitaron el recorrido en la fase posautoritaria que se abrió con las elecciones del 2000. Esta fase parecía irreversible y ascendente, pero no lo fue.

La improvisación y la medianía de las élites que gobernaron a partir de la derrota del PRI, y más tarde la escandalosa voracidad de la élite que regresó al poder presidencial arropada por el viejo partido del régimen, contribuyeron a reactivar las mutaciones autoritarias y las contrahechuras de la democracia mexicana. Por temor al riesgo y a las sanciones, en connivencia le allanaron el camino a un nuevo aluvión autoritario y hegemónico. En esa tesitura se gestó este libro.

Para darle una nueva luz al contexto histórico que dio origen al Grupo Oaxaca, identificar los rasgos de largo aliento del proceso en el que se inscribió su presencia y movilización pública, así como para deliberar sobre los probables nexos entre sus aportaciones y los acontecimientos supervinientes a partir de las elecciones federales del 2018, se invitó a todos los que en su momento fueron integrantes de la comisión técnica del Grupo Oaxaca a escribir un ensayo que recogiera su testimonio sobre el pasado, presente y futuro de la agenda y del proceso que inició su despliegue en el año 2000. En este libro se recogen los ensayos de quienes aceptaron participar.

Para reafirmar y preservar el carácter democrático, republicano y constitucional del Estado y del orden político frente a los riesgos que se corren, es un imperativo inexcusable promover la deliberación sobre la historia, los procesos, los actores y la continuidad renovada de las instituciones públicas relacionadas con la tutela del derecho humano a saber, cuyo referente axial es el INAI. Se trata de impulsar una agenda portadora de futuro sobre el diseño y funcionamiento del Estado moderno, constitucional y democrático.

A partir de la lectura del libro se podrán advertir los cursos de acción y de sentido que ha tomado la historia que inició con una simple declaración pública de unos ciudadanos que aprovecharon las posibilidades inéditas que se abrieron cuando, con su derrota, declinó la hegemonía del partido del régimen y fue posible impulsar un proyecto ilustrado y democrático para ensanchar el ejercicio de las libertades públicas.

Dr. Juan Francisco Escobedo Delgado  
Coordinador

## Itinerario fundacional

La frase “El derecho a la información será garantizado por el Estado” fue incorporada al artículo 6 constitucional en el contexto de las reformas constitucionales realizadas en 1977. Tenía una connotación muy distinta a la que hoy tiene el derecho a la información, y en particular, la vertiente alusiva al derecho de acceso a la información. Se pretendía propiciar que los partidos políticos difundieran sus propuestas programáticas e ideológicas entre los ciudadanos en igualdad de condiciones. Esta interpretación reduccionista se agotó rápidamente y con el tiempo aparecieron nuevos matices en el debate pendular sobre el tema.

Tuvieron que pasar 25 años para que se consiguiera colocar con fuerza en la agenda pública la exigencia de crear una ley reglamentaria relativa al derecho de acceso a la información. El inmovilismo normativo y retórico propiciado por el régimen político se rompió a partir de la movilización de algunos ciudadanos, organizaciones civiles y medios de comunicación escrita que aprovecharon la coyuntura de la alternancia presidencial del año 2000 para incidir en la agenda pública y en la sede parlamentaria, hasta conseguir que los legisladores federales aprobaran una ley reglamentaria del párrafo aludido.

El 23 y 24 de mayo del 2001 en la ciudad de Oaxaca se celebró el seminario “Derecho a la Información y Reforma Democrática” convocado por académicos, periodistas, integrantes de la sociedad civil y 70 editores de diversos medios de comunicación escrita. En el marco de los consensos logrados entre los participantes, surgió la iniciativa de difundir una declaración en la que se expresara el compromiso de promover una reforma legal sobre el derecho de acceso a la información.

En la Declaración de Oaxaca se establecieron varios puntos que sirvieron de hoja de ruta para el Grupo Oaxaca, cuyo nombre se socializó a partir de la publicación de una nota periodística de Ginger Thompson, corresponsal en México del periódico *The New York Times*, donde reseñaba la realización del seminario “Derecho a la Información y Reforma Democrática”, así como la Declaración de Oaxaca, suscrita por académicos, editores y organizaciones de la sociedad civil. Además, destacaba que la particularidad del grupo radicaba en las diferentes tendencias ideológicas de los académicos, de las organizaciones y periódicos que lo integraban, así como en la amplia gama de perfiles, bagaje intelectual y experiencia en áreas relacionadas con la libertad de expresión y de información y en especial con el derecho de acceso a la información pública.

Al concluir el seminario se integró una comisión técnica que se dio a la tarea de promover el tema. Más tarde, cuando las circunstancias lo hicieron necesario, esta comisión redactó una iniciativa ciudadana de ley federal de acceso a la información. Cuatro meses después del seminario, el 30 de septiembre, en el contexto de la presentación de la iniciativa de ley por parte del gobierno federal, el Grupo Oaxaca dio a conocer el *Decálogo del Derecho*

a la *Información* en el que se recogían los aspectos mínimos que debería contener una ley de acceso a la información: El derecho a la información es un derecho humano universal; la información pública pertenece a las personas; máxima apertura de los poderes del Estado; obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado; procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos; mínimas excepciones a la norma; organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias; consistencia jurídica y promoción del federalismo.

El Grupo Oaxaca presentó su proyecto de ley el 6 de diciembre de 2001 a la Cámara de Diputados con el apoyo de diversas fracciones parlamentarias. La iniciativa de ley ciudadana se posicionó de inmediato en la agenda nacional, lo que obligó al gobierno, encabezado por el presidente Vicente Fox, a proponer un ejercicio de diálogo y negociación con el objetivo de formular un proyecto unificado que fuese el resultado de las coincidencias entre la iniciativa ciudadana y la iniciativa oficial. El diálogo fue protagonizado por representantes del Grupo Oaxaca y del gobierno federal en la Cámara de Diputados.

El Grupo Oaxaca transitó un camino inédito y articuló un movimiento social que influyó en la elaboración de una ley reglamentaria que cambió los términos de la relación entre los poderes públicos y las personas, respecto de la posesión de la información pública. Al incidir de manera directa en el trabajo legislativo, podría decirse que estableció el primer precedente moderno de una de las vertientes de lo que hoy se denomina parlamento abierto.

En junio de 2002, por unanimidad, la Cámara de Diputados aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP). A un año de su publicación, el 12 de junio de 2003, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Con esos hitos se inició el largo proceso de materialización de los objetivos que se propuso el Grupo Oaxaca.

La coalición social que articuló el Grupo Oaxaca se disgregó una vez que consiguió sus objetivos fundamentales, pero sus aportaciones siguen marcando la agenda de la vida política e institucional de México. De manera individual, cada uno de los que integraron la comisión técnica del Grupo Oaxaca ha contribuido al fortalecimiento del andamiaje legal e institucional que se ha creado para tutelar, de manera efectiva, el derecho de acceso a la información en el país.

Han transcurrido casi dos décadas desde que ocurrieron los hechos antes señalados. Por lo que se abre una oportunidad para conocer de primera mano las opiniones y perspectivas de quienes participaron directamente en el Grupo Oaxaca, que impulsó una agenda política de largo aliento, relacionada con el inconcluso proceso de desarrollo democrático, moderno e ilustrado de México, sobre la que hay muchos temas y batallas pendientes por librar.

---

En este libro se presentan las opiniones de quienes aceptaron participar en este ejercicio de reflexión y de identificación de los nuevos significados de un capítulo de la historia moderna del país. Este libro, que se edita bajo los auspicios del INAI, recoge narrativas históricas contadas por sus protagonistas para ponerlas al alcance de las nuevas generaciones que no vivieron de cerca la alternancia presidencial, ni los acontecimientos en los que se involucró el segmento de la sociedad civil, que la historia reconoce con el nombre de Grupo Oaxaca.

## Declaración de Oaxaca

Reunidos en la ciudad de Oaxaca, el día 24 de mayo del 2001, académicos, periodistas, activistas de la sociedad y editores de medios de comunicación, queremos compartir con la sociedad nuestro compromiso por una reforma democrática e incluyente en materia de derecho a la información. El desencuentro tradicional entre las visiones que apoyan una legislación maximalista y aquellas otras que sostienen que no debe legislarse en la materia se ha reducido en los últimos tiempos. Hoy es posible avanzar después de los 23 años en esta asignatura pendiente. Parece haber consenso en el punto de partida: no es posible optar por una ley marco que integre todas y cada una de las reivindicaciones, derechos y obligaciones que se puedan encontrar en esta materia en el derecho comparado. En los últimos meses se ha podido advertir que existe consenso entre otros temas esenciales, en el acceso a la información pública.

La primera asignatura de esta agenda es el derecho de acceso a la información pública. Es necesario concentrar todas las energías en este punto de partida de la reforma democrática. Es saludable observar que, aun con diversos tonos y matices, existe amplio consenso por traducir en norma jurídica el derecho del ciudadano a saber.

Es necesario, por ello, aprovechar esta oportunidad histórica para construir entre todos, un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública que satisfaga las expectativas mínimas, propias de una sociedad democrática. Hacer realidad esta aspiración que requiere de la participación de la sociedad. Por tal virtud, una ley de acceso a la información pública deberá contener, por lo menos, los siguientes elementos, a saber:

- a) Crear un texto constitucional breve y conciso que consagre el principio en el que la información es algo que pertenece, en primera instancia, al ciudadano.
- b) Crear el derecho ciudadano para acceder a datos, archivos, registros y todo tipo de dato informativo en manos de los órganos del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y empresas privadas que reciben recursos públicos, conforme a los estándares democráticos internacionales en la materia.
- c) Crear la obligación de los órganos del Estado para proporcionar la información requerida, estableciendo las sanciones adecuadas a los servidores públicos que incumplan con el deber de informar, sin causa justificada.
- d) Identificar las excepciones –que como tales serán mínimas– para el acceso a la información pública.
- e) Crear la figura de una autoridad independiente, que deberá tener a su cargo la importantísima tarea de intervenir cuando haya controversias en casos excepcionales sobre la naturaleza de la infor-

mación solicitada a los órganos del Estado, es decir, si se trata de información restringida.

- f) La iniciativa tendrá también que incluir en el apartado de transitorios reformas al Código Penal, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a todas aquellas leyes y reglamentos que se opongan al derecho de la sociedad a saber de la actuación de los gobernantes.

Hemos decidido también pasar de los propósitos a los hechos. Integraremos hoy mismo una comisión de trabajo representativa y plural para la redacción de un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, pensando en y para el beneficio del ciudadano. Hacemos votos porque los poderes Ejecutivo y Legislativo hagan causa común con esta iniciativa compartida en el ámbito de sus respectivas competencias. Las recientes declaraciones de representantes del Poder Ejecutivo y de miembros del Congreso de la Unión se inscriben por fortuna en la búsqueda del consenso que todos debemos privilegiar. La sociedad tiene la enorme responsabilidad de construir activamente su propio destino. La experiencia demuestra que solo la participación comunitaria garantiza proyectos al servicio del público. Así lo creemos y actuamos en consecuencia en beneficio de los mejores intereses de México.

Lic. Benjamín Fernández Pichardo, Asociación Mexicana de Editores de Periódicos, A.C.

Lic. Carlos Álvarez del Castillo, Asociación de Editores de los Estados.

Lic. Juan Francisco Ealy Ortiz, *El Universal*.

Lic. Alejandro Junco de la Vega, Grupo Reforma.

Dr. Ernesto Villanueva Villanueva, coordinador del Programa Iberoamericano de Derecho de la Información de la Universidad Iberoamericana.

Dr. Jorge Carpizo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Miguel Badillo, presidente de la Fraternidad de Reporteros de México.

Mtro. José Carreño Carlón, director del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana.

Dr. Francisco Acuña, coordinador de la Maestría en Derecho de la Universidad Anáhuac.

Dr. Juan Francisco Escobedo, coordinador de la Maestría en Comunicación de la Universidad Iberoamericana.

Oscar Pérez, presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

Mtra. Rossana Fuentes Berain, Fundación Información y Democracia, A.C.

Mtro. Jorge Islas, Facultad de Derecho de la UNAM.

Dr. Octavio Islas, director del proyecto Internet del ITESM.

Issa Luna Pla, coordinadora académica del Doctorado en Derecho de la Información de la Universidad de Occidente.

Omar Raúl Martínez, presidente de la Fundación Manuel Buendía.

Dr. Salvador Nava, coordinador del Programa de Derecho Constitucional y Gobierno de la Universidad Anáhuac.

Juan Ramón de la Peña, rector de la Universidad José Vasconcelos de Oaxaca.  
Lic. Mario Antonio Moreno Nishisaki, director de la Universidad Mesoamericana de Oaxaca.

*La Frontera*, Tijuana, Baja California, José Santiago Healy Loera.

*La Crónica*, Baja California, Adolfo Sánchez R.

*El Diario*, Ciudad Juárez, Osvaldo Rodríguez Borunda.

*El Diario de Chihuahua*, Osvaldo Rodríguez Borunda.

*El Imparcial de Hermosillo*, José Santiago Healy Loera.

*El Siglo de Torreón*, Antonio Irazoqui y de Juanbelz.

*El Siglo de Durango*, Antonio Irazoqui y de Juanbelz.

*Porvenir de Monterrey*, Rogelio Cantú Escalante.

*El Informador*, Guadalajara, Jorge Álvarez del Castillo Zuloaga.

*Pulso*, San Luis Potosí, Miguel F. Valladares García.

*Diario de Yucatán*, Carlos M. Menéndez Navarrete.

*El Debate de Guamúchil*, Benjamín Bohórquez Angulo.

*El Debate de Guasave*, Moisés García C.

*El Debate de los Mochis*, Jaime Pérez Rochas.

*El Debate de Mazatlán*, Gregorio Medina Verdugo.

*Noticias de Oaxaca*, Ericel Flores Nucamendi.

*El Heraldo de Aguascalientes*, León Mauricio Bercún López.

*El Mexicano de Tijuana*, Eligio Valencia Roque.

*Crónica de Campeche*, Virgilio Soberanis Rodríguez.

*Tribuna del Carmen*, Sixto Sosa Barrera.

*Tribuna de Campeche*, Jorge González Valdés.

*El Diario de Saltillo*, Carlos Salinas Valdés.

*Zócalo de Piedras Negras*, Jaime García.

*Zócalo de Ciudad Acuña*, Francisco Juaristi Septién.

*Zócalo de Monclova*, Francisco Juaristi Septién.

*Zócalo de Sabinas*, Francisco Juaristi Septién.

*Cuarto Poder de Tuxtla Gutiérrez*, Conrado de la Cruz Jiménez.

*Diario del Sur de Tapachula*, Luis E. Guízar Oceguera.

*El Orbe de Tapachula*, Enrique Zamora Cruz

*Victoria de Durango*, Carlos M. Armendáriz V.

*La Voz de Durango*, Juan Nava Stenner.

*El Amanecer de Toluca*, Naim Libien Kaui.

*El Demócrata de Toluca*, Gustavo Tella Henkel.

*El Atardecer de Toluca*, Naim Libien Tella.

*El Diario de Toluca*, Luis Maccise Uribe.

*El Correo de Hoy de Guanajuato*, Arnoldo Cuéllar Ornelas.

*Guanajuato Hoy de Irapuato*, Félix Arredondo Ortega

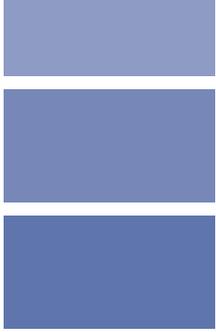
*Diario 17 de Acapulco*, Víctor Manuel García G.

*Diario 21 de Iguala*, Jorge Albarrán Jaramillo.

---

*El Guerrerense de Iguala*, Gerardo Delgado Castañeda.  
*El Sol de Chilpancingo*, Pedro Julio Valdés Vilchis.  
*Síntesis de Pachuca*, Mariano Morales Corona.  
*Ocho Columnas de Jalisco*, Gonzalo Leaño.  
*El Impresor de México*, Joaquín Menéndez Rangel.  
*La Voz de Michoacán*, Miguel Medina Robles.  
*La Unión de Morelos*, Mario Estrada Elizondo.  
*El Regional del Sur de Cuernavaca*, Ernesto Pacheco R.  
*El Meridiano de Tepic*, David Alfaro.  
*El Meridiano de Puerto Vallarta*, José Antonio Aguilar Dibeni  
*ABC de Monterrey*, Gonzalo Estrada Torres  
*El Imparcial de Oaxaca*, Benjamín Fernández Pichardo.  
*El Imparcial del Istmo*, Humberto Torres.  
*Síntesis de Puebla*, Armando Prida.  
*Noticias de Querétaro*, Rogelio Garfias.  
*Crónica de Cancún*, Gerardo Campos López.  
*El Heraldo de San Luis Potosí*, Rodrigo Villasana Mena.  
*Diario Yaqui de Ciudad Obregón*, Gilberto Márques Trujillo.  
*Última Hora de Hermosillo*, Francisco Santacruz Meza.  
*El Independiente de Hermosillo*, Rosario León Anaya.  
*Primera Plana de Hermosillo*, Francisco Ruiz Quirrín  
*Presente de Villahermosa*, Jorge Fausto Calles B.  
*El Bravo de Matamoros*, Jorge Carretero Balboa.  
*El Diario de Nuevo Laredo*, Luis Federico Villarreal M.  
*El Correo de Nuevo Laredo*, Marco Antonio Villarreal M.  
*El Tiempo de Ciudad Mante*, Gabriel Puga Tovar.  
*El Mañana de Reynosa*, Heriberto de Andar M.  
*Síntesis de Tlaxcala*, Oscar Legaspi.  
*El Dictamen de Veracruz*, Bertha Malpica de Ahued.  
*El Mundo de Córdoba*, Clementina de la Huerta.  
*El Mundo de Orizaba*, Mónica Arróniz.  
*El Mundo de Tehuacán*, Raúl Gil Arróniz.  
*La Opinión de Poza Rica*, Raúl Gibb Guerrero.  
*El Heraldo de Zacatecas*, Alejandro Villasana Mena.





# **Una flecha que dio en el blanco en un país en penumbra**

Juan Francisco Escobedo





## Una hendidura personal y la alternancia

En el contexto de la derrota del PRI en las elecciones presidenciales del año 2000, el horizonte del país se advertía trufado de claroscuros. Una mezcla difusa de expectativas desmesuradas se combinaba con un vector de incertidumbre y desencanto, propiciado por la desconexión del viejo régimen político autoritario de las demandas de segmentos cada vez más amplios de la sociedad, irritados por el ineficiente desempeño gubernamental y la desbordante corrupción en todos los niveles y estructuras del poder público.

El triunfo electoral de Vicente Fox confirmó la ineficacia del orden político para prolongar el modelo político autoritario que había persistido durante más de ocho décadas. El nuevo gobierno tuvo la posibilidad de desplegar una agenda mínima de reformas institucionales y políticas públicas, para empezar a sacar al país del marasmo, pero encalló.

La alternancia ofrecía una estructura inédita de oportunidades que se expresaba en un marco institucional democrático y discursivamente comprometido con los derechos y libertades. Este escenario perfilaba la probable mutación del presidencialismo autoritario hacia un nuevo modelo para ejercer el poder público, dialogante y decidido a sacudirse las ataduras despóticas, para forjar un nuevo modelo, en el que, además de los actores y partidos políticos tradicionales, tuviesen cabida las voces diversas de la sociedad, tanto en sus expresiones individuales como sociales.

La alternancia rompió con la continuidad del ejercicio del poder hegemónico, centrado en la figura presidencial y en los múltiples dispositivos de que disponía la trama de control político, social, presupuestal y económico que caracterizaron al régimen centralista desde la época de Álvaro Obregón. En esa tesitura, me incomodaba advertir en el presidente Vicente Fox, una hendidura entre su comportamiento y sus actos de habla.<sup>1</sup> No apreciaba en él la capacidad necesaria para alinear la disonancia entre sus dichos y sus

1 Véase John S. (1994). *Actos de habla*. Editorial Planeta de Agostini. Barcelona.



acciones. Su estructura psíquica e intelectual, así como su carácter, pese a la hazaña histórica de haber derrotado al PRI, no parecían ser consistentes para satisfacer las expectativas que se abrieron con su llegada a la presidencia de la República.

Me permito una digresión. Durante mis estudios de doctorado en la Universidad Complutense de Madrid acudí a un evento organizado por el Instituto Universitario Ortega y Gasset en el que se presentó Vicente Fox en su condición de aspirante a candidato presidencial por el PAN. En esa ocasión Fox iba acompañado por Jorge G. Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser. En la casona de Fortuny, cerca del Paseo de la Castellana, escuché a un hombre rijo, prolífico en el dispendio de frases hechas y expresiones escatológicas, con un mínimo autocontrol discursivo y escasa elaboración conceptual. Atisé al candidato que podría derrotar al PRI, pero no alcance a registrar señales convincentes sobre el gobernante que requería el país en esa coyuntura histórica. Esa percepción terminó por sedimentarse en mi memoria y permanece inalterada hasta los tiempos que corren.

Recupero el hilo de mi comentario sobre las limitaciones personales de Vicente Fox para expresar que, pese a las incomodidades que me provocaban las veleidades del presidente de la alternancia, percibí condiciones propicias para impulsar proyectos que podrían incidir en la democratización del país. Hasta antes de la derrota del PRI, la agenda de los actores políticos se había centrado preferentemente en las reglas electorales. Permanecían intocadas las viejas estructuras políticas del régimen, por lo que, si no se abrían nuevas vertientes de reforma y cambio político, el nuevo gobierno tendría un pobre desempeño y el aprecio por la democracia disminuiría sensiblemente, hasta el punto de incubar condiciones propicias para una regresión autoritaria y hegemónica.

## Estructura favorable de oportunidades

En diciembre del 2000, en la coyuntura del inicio del nuevo gobierno, me desempeñaba como profesor y coordinador del posgrado en Comunicación de la Universidad Iberoamericana, desde donde observaba con escepticismo el curso de los acontecimientos. En ese contexto incierto, un par de profesores de la UIA, en convergencia con académicos de otras universidades, periodistas y directivos de periódicos de alcance nacional y local, coincidimos en la necesidad de aprovechar la estructura de oportunidades que se abrió para fijar en la agenda pública el tema del derecho de acceso a la información, y si las condiciones lo permitían, como así ocurrió, impulsaríamos la creación de la primera ley reglamentaria relacionada con el derecho a la información, que desde diciembre de 1977 se había incluido en la narrativa constitucional bajo el impulso de Jesús Reyes Heróles en su condición de secretario de Gobernación.

La reforma política de ese año tiene el influjo de la experiencia y diseño legal e institucional que en materia de reglas político electorales se había desarrollado en Alemania. La influencia de las ideas y de la experiencia acumulada

en el campo del diseño institucional y legal de Alemania y de otros países de Europa, en las reformas que se han realizado en el país, constituyen un tema pendiente de esclarecer. Los diseños que se han adoptado tienen una inocultable naturaleza híbrida. El carácter excepcional del régimen político mexicano fue siempre un rasgo muy débil que los gobiernos de turno subrayaron para eludir las exigencias políticas provocadas por su déficit democrático. La retórica del nacionalismo oficioso que colmó los discursos del régimen autoritario durante décadas ocultó los procesos de diálogo e intercambio con el mundo, que en distintas épocas han establecido los actores y promotores de las reformas políticas y legales que se han realizado en México. El adanismo y el etnocentrismo que han prevalecido en el discurso y en el imaginario de las élites políticas mexicanas han contribuido a exhibir nuestros anacronismos.

Los miembros del Grupo Oaxaca, en especial quienes proveníamos de la academia, nos involucramos en el proceso que daría origen a la primera ley reglamentaria del derecho de acceso, con el bagaje cultural e intelectual que cada uno recogió durante sus estudios de posgrado, tanto en México como en el extranjero. Por lo tanto, nuestros marcos de referencia teóricos y evidencias empíricas estaban preñados de ideas y experiencias forjadas dentro y fuera del país, por lo cual es evidente el carácter híbrido del proyecto de ley que impulsamos. En mi caso, me siento tributario del proyecto ilustrado y moderno, que en soluciones híbridas y no sin severas dificultades, se ha ido arraigando en este lado del mundo.

## Una historia sencilla

La historia del Grupo Oaxaca es ciertamente conocida,<sup>2</sup> ya que con sus acciones fue posible la creación de la primera Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. La Ley muy pronto se convertiría en la clave de bóveda del proceso que propició el ensanchamiento de la agenda, de los procesos e instituciones de la democracia mexicana, en paralelo al proceso de revisión y reforma de las reglas electorales. Se trata ya de hechos históricos que pueden ser analizados con cierto sosiego, pero que en la coyuntura histórica en la que ocurrió el alumbramiento del Grupo Oaxaca era muy poco probable esperar que la historia concluyera con el desenlace exitoso que representó la aprobación de la ley.

Las voces e iniciativas sociales y académicas, que desde la reforma política de 1977 se habían expresado en la esfera pública con el objeto de incidir en la profundización de la democracia y en el desarrollo de nuevos dispositivos para garantizar la expresión efectiva de los derechos fundamentales, asociados con la libertad de información y con el derecho a la información en sus diversas vertientes, se habían desvanecido en los debates académicos y en las plazas públicas. Las élites políticas y las oligarquías partidistas tenían monopolizado el debate público y cercado el acceso a las sedes parlamentarias. El impulso

2 Considérense los libros: Luna Pla, Issa (2009). *Movilización Social del Derecho de Acceso a la Información en México*. UNAM. México. Y Navarro, Fidela (2004). *Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la Información en México*. FUNDAP Política. Querétaro.

ciudadano se agotaba en el momento electoral. La ciudadanía se manifestaba siempre con una muy baja intensidad. Después del ejercicio del voto, los ciudadanos se replegaban a sus asuntos personales y mundanos, y el ejercicio continuado de los derechos civiles y políticos se reducía a prácticas intermitentes y exclusivas de pequeños grupos.

En el año 2000, el amplio horizonte temático del derecho a la información era desconocido. En esa tesitura se gestaron los proyectos dirigidos a insertar en la agenda pública los temas puntuales de ese derecho fundamental, y que a partir de la presencia y despliegue del Grupo Oaxaca se centrarían en el debate sobre los alcances del derecho de acceso a la información, que constituye una de las vertientes del derecho a la información.<sup>3</sup> En contraste con las iniciativas sociales que se desplegaron entre la reforma política de 1977 y la aprobación de Ley Federal de Acceso a la Información Pública en mayo del 2002, el núcleo dinamizador del Grupo Oaxaca estuvo integrado por académicos, periodistas y directivos de periódicos. Esta mezcla que parecía irreconciliable se sobrepuso a sus prejuicios iniciales y forjó los consensos que habrían de caracterizar la movilización de opinión pública que hizo posible la creación de la primera ley en la materia.

## El primer impulso

El punto de inflexión del seminario que daría origen al Grupo Oaxaca se localiza en los proyectos derivados de las conversaciones peripatéticas que sostuve con Ernesto Villanueva en los corredores de la sede de Santa Fe de la Universidad Iberoamericana. La antigua amistad se había refrendado durante nuestra estancia académica en España. Ernesto se convirtió en especialista en el vector de temas que comprenden el derecho a la información. Esa agenda y el telón de fondo de la alternancia constituyeron el marco propiciatorio para impulsar proyectos e iniciativas en las que coincidíamos.

Alentado por su impulso, desembarqué en la universidad de los jesuitas. En Madrid, durante cuatro años, me había imbuido en los estudios de doctorado y en la redacción de una tesis, en la que intenté descifrar el largo proceso de construcción y persistencia del orden político posrevolucionario. Todavía por ahí se encuentran algunos ejemplares de mi libro *Resonancias del México autoritario*, en el que se recoge la tesis escrita bajo el influjo del proyecto político civilizatorio de las transiciones a la democracia que habían ocurrido en Europa. Intento desempolvar ese libro, que ya está agotado, con el propósito de demostrar que el componente autoritario del régimen político mexicano<sup>4</sup> sigue vivo y mutando.

Con mis credenciales académicas y mis lecturas impregnadas por la tradición europea sobre la política y el cambio político, se me abrieron las puertas como

3 El horizonte temático de este derecho humano se funda en lo dispuesto en el artículo 19 de la Declaración de los Derechos de Hombre de 1948.

4 Escobedo, Juan Francisco (2000). *Resonancias del México autoritario*. Universidad Iberoamericana- Fundación Manuel Buendía. México.

profesor de tiempo completo en el Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana. Bajo la cobertura de ese departamento se impartía la licenciatura en Comunicación, que entonces dirigía Gabriela Warkentin, así como la maestría en Comunicación, de la que, entre 1999 y el 2005 fui coordinador. En paralelo a nuestro desempeño como profesores de ambos programas, Ernesto y yo realizábamos proyectos académicos de diversa índole. Reconozco que siempre recibimos el apoyo de José Carreño Carlón, quien fungía como coordinador del Departamento de Comunicación, y que luego sería uno de los firmantes de la Declaración de Oaxaca.

## El seminario de Oaxaca y la comisión técnica

En ese contexto, Ernesto formuló el proyecto para realizar en la ciudad de Oaxaca un seminario internacional para propiciar la discusión especializada sobre cuatro temas básicos: la transparencia publicitaria, los medios públicos, el secreto profesional del periodista y el derecho de acceso a la información. Para convocar a los invitados que provenían del mundo del periodismo, jugó un papel clave Luis Javier Solana, quien en ese momento era asesor editorial del periódico *El Universal*. Su papel activo en la organización y en las discusiones que se suscitaron en el seminario contribuyó a darle una especial relevancia al evento académico. Se trataba de evitar las interminables discusiones bizantinas que suelen protagonizar los académicos, para orientar el debate hacia la formulación de propuestas específicas sobre las que pudiera dárseles seguimiento puntual para evitar que se convirtieran en papel mojado.

El seminario propició el diálogo entre periodistas, editores de periódicos y académicos. Esta mezcla deliberativa le dio al encuentro un toque de mayor realismo en el análisis, así como en la formulación de propuestas para incidir de manera efectiva en esos campos de la comunicación. De esa mezcla híbrida surgieron las preguntas obligadas que suelen aparecer al final de cada evento académico: ¿y ahora qué sigue?, ¿quiénes le darán seguimiento a las conclusiones que se han incorporado en la Declaración de Oaxaca?

Recuerdo que Luis Javier Solana nos insistió en la necesidad de evitar que nuestras reflexiones se perdieran en el olvido. Para ello, propuso que se integrara una comisión técnica que le diera seguimiento a las propuestas que se habían incorporado en la declaración final del seminario. Así se gestó el Grupo Oaxaca.<sup>5</sup> A partir de ese primer impulso, el azar, combinado con la necesidad, empezó a gobernar la travesía de ese segmento de la sociedad civil mexicana, que encontró en la comisión técnica a su eje articulador. La comisión se integró el 25 de mayo del 2000 en la ciudad de Oaxaca.

Para los memoriosos, recupero los nombres de quienes formaron la comisión técnica: Issa Luna Pla, Juan Francisco Escobedo Delgado, Jorge Islas López,

5 En julio del 2002 escribí una ponencia con el título: *Movilización de opinión pública: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, en la que ofrezco un marco de referencia para entender el origen del grupo. La ponencia la presenté en el I Congreso Iberoamericano de Ciencia Política, celebrado en Salamanca, España.

Salvador Olimpo Nava Gomar, Roberto Rock Lechón, Luis Ernesto Salomón, Luis Javier Solana, Miguel Bernardo Treviño de Hoyos, Jenaro Villamil y Ernesto Villanueva. A la fecha no conozco las razones de Miguel Carbonell para no participar en la comisión técnica, no obstante que se le invitó. En algunas sesiones de la comisión también participó Sergio Elías Gutiérrez en representación del periódico Reforma. La comisión técnica fue el núcleo que le dio sentido y curso al proceso de movilización de opinión pública que primero implicó la fijación en la agenda pública del derecho a la información, y que más tarde focalizó sus acciones sobre el derecho de acceso a la información, hasta conseguir la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la primera Ley Federal de Acceso a la Información.

## Alianza social inédita

El Grupo Oaxaca se desplegó por medio de una amplia alianza social articulada en torno a la agenda de exigencias contenidas en la Declaración de Oaxaca, la cual tenía por objetivo exigirle al gobierno de Vicente Fox que enviara una iniciativa de ley para reglamentar el derecho de acceso a la información. Esta alianza se orientó a partir de las pautas definidas por la comisión técnica y alcanzó su punto de mayor presencia pública cuando concluyó la redacción de la iniciativa de ley y consiguió que se inscribiera formalmente en la Cámara de Diputados.

La posición inicial del grupo simplemente consistió en demandar al gobierno que presentara una iniciativa de ley en la materia, pero ante los titubeos gubernamentales, y más tarde, frente a las limitaciones del proyecto redactado por la Secretaría de la Contraloría del gobierno federal, que luego recuperaría la Secretaría de Gobernación, decidimos tomar la iniciativa para definir los contenidos mínimos que debería tener una ley en ese campo normativo, por lo que nos dimos a la tarea de redactar un proyecto de ley.

La hospitalidad de Luis Javier Solana propició múltiples encuentros en su casa en la Ciudad de México, de los que salió un producto colectivo y razonable que a la postre daría origen a la Iniciativa Ciudadana de Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental. En esa casa se fraguó la ley y se definieron las estrategias y acciones que desplegó el Grupo Oaxaca. Lo escribo ahora, y en un tiempo en el que todos los miembros de la comisión técnica del Grupo Oaxaca están vivos, y por lo tanto lo podrían confirmar o negar. Si hay una casa que merece ser reconocida como la cuna del derecho de acceso a la información y la transparencia en México, es esa de la colonia San Miguel Chapultepec.

La actitud del presidente Vicente Fox y de sus principales colaboradores ante el despliegue del Grupo Oaxaca fue desdeñosa e incluso tuvo desplantes de intolerancia. Resultaba realmente decepcionante advertir la falta de reflejos del gobierno, ya que por lo menos podría haber propiciado un encuentro de cortesía con quienes, desde la academia y el periodismo, le exigíamos que atendiera una demanda ciudadana que formaba parte de la agenda de la democracia moderna. La medianía fue el signo distintivo del presidente de la primera alternancia.

El sistema democrático requiere de la existencia de dispositivos legales e institucionales para tutelar de manera efectiva el ejercicio de los derechos humanos, como es el caso del derecho a preguntar para saber acerca de los asuntos que implicaba el ejercicio de las funciones de los poderes públicos. Ese era nuestro marco de referencia básico, y presuponíamos que el nuevo gobierno vería con cierta empatía nuestro proyecto. No fue así. Las cosas ocurrieron a pesar del gobierno.

## Democracia de segundo piso

La agenda mínima de la democracia procedimental comprende las reglas básicas del juego para acceder y alternarse de manera legítima en el ejercicio del poder público sin que el país entre en una espiral de violencia, la creación y desarrollo de las instituciones y procedimientos electorales que permitan el ejercicio libre del derecho a votar y ser votado, así como la conformación, expresión y desarrollo de un sistema plural de partidos políticos. La integración y funcionamiento efectivo de esos componentes constituyen el primer piso del edificio de la democracia, que podrían conducir al país hacia una fase de modernidad política reflexiva.

Para continuar con la siguiente fase era necesario recuperar para la agenda pública algunos principios básicos del proyecto moderno e ilustrado encarnado en el Estado constitucional y liberal de derecho, a saber: 1. el poder tiene límites y se encuentran preferentemente en el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales, 2. el poder debe dividirse para su ejercicio, ya que en tiempos de expresiones ciudadanas de baja intensidad, es más probable que resurja el despotismo y el autoritarismo entre quienes suelen ejercer el poder público por encima de la ley y de los derechos de las personas y 3. el poder debe rendir cuentas, escuchar y dialogar con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, porque la democracia presupone pluralidad, tolerancia y diálogo civilizatorio.

Los problemas de la democracia se enfrentan con más y mejor democracia. Las mayorías de hoy serán las minorías de mañana y viceversa. Ese era entonces, y sigue siendo ahora, el horizonte político civilizatorio que requería el país para enfrentar sus antiguos y novísimos problemas, sin quedar atrapado en la experiencia funesta de la dictadura o de cualquier variante autoritaria. Con ese marco de referencia me involucré en las tareas del Grupo Oaxaca. Mis ideas y propuestas las expliqué en sus diversas vertientes, matices y fuentes, en todas las ocasiones en las que fue necesario, dentro y fuera de las sesiones de trabajo de la comisión técnica, y en el tiempo libre que me dejaba mi condición de profesor de la Universidad Iberoamericana e investigador adscrito al Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

Antes de la invitación a participar en la mesa de negociación de las iniciativas de ley que se habían admitido en la Cámara de Diputados, nunca recibimos por parte del gobierno, yo por lo menos no me enteré, alguna invitación al Grupo Oaxaca para propiciar un intercambio de impresiones como podría

esperarse de un gobierno de nuevo cuño y presumiblemente democrático. Por eso nunca tuvimos ningún intercambio directo con el presidente Fox o con alguno de sus secretarios. Miopía, mediocridad y falta de prestancia, estos tres rasgos se combinaron en el presidente y su gobierno en relación con la agenda del derecho de acceso a la información. Nunca emitieron señales claras en el sentido de tomar nota y recibir con empatía las acciones que realizaba un pequeño segmento de la sociedad mexicana, que no quería seguir aherrojado por las pautas discrecionales del gobierno en materia de libertad de información. El gobierno foxista perdió la oportunidad de convertirse en el promotor de la legislación de mayor alcance que se produjo en el país en esos años. La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental se creó por la confluencia del Grupo Oaxaca y la correlación de fuerzas parlamentarias que apoyaron nuestra iniciativa.

La alianza social que tejió el Grupo Oaxaca se consolidó a partir de las resistencias del gobierno de la alternancia. El horizonte de cuatro temas que inicialmente se incorporaron en la Declaración de Oaxaca se redujo a uno, por la necesidad de mantener el consenso en torno a la agenda que gestionó el grupo a partir de junio del 2001. Los más de 76 periódicos de circulación regional y nacional que suscribieron la declaración, junto con algunos representantes de organizaciones de la sociedad civil y los académicos que organizamos el seminario, asistíamos a la conformación de una correlación social, política y comunicativa sin precedentes en la historia moderna del país. Nunca nos presentamos como representantes del conjunto de la sociedad civil mexicana. Siempre tuve presente la vieja expresión del canciller francés Talleyrand: “Toda unanimidad es sospechosa”. Por eso, en cada pronunciamiento público insistía en dejar clara la posición del Grupo Oaxaca, en el sentido de que no actuaba arrogándose ninguna representación omnicomprensiva de la sociedad civil mexicana.

El Grupo Oaxaca se gestó en torno a un evento académico, y desde el primer momento asumió como horizonte político y cultural la agenda de la democracia, la promoción de los derechos humanos y de las libertades civiles y políticas. El trabajo operativo y de dirección quedó a cargo de la comisión técnica antes referida. El carácter aparentemente inverosímil que subyacía en la alianza en torno a la agenda del Grupo Oaxaca, de periódicos y periodistas, que ni antes de esa experiencia había coincidido, ni después de la aprobación de ley han vuelto a coincidir, ni a firmar una declaración pública de manera conjunta, tiene una explicación sencilla. El espectro de temas que se discutieron en el seminario y que sirvieron de base para la redacción de la Declaración de Oaxaca tuvo una profusa difusión, pero comprendía una agenda demasiado amplia como para concitar desde el inicio el apoyo de todos los actores sociales y ciudadanos involucrados. Por esa razón se decidió dejar en el tintero los temas relacionados con la transparencia publicitaria, los medios públicos y el secreto profesional del periodista. El grupo focalizó sus acciones en crear una ley federal de acceso a la información pública. Ese fue el único y fundamental objetivo del Grupo Oaxaca, nada más, ni nada menos.

Ese movimiento estratégico facilitó la conformación del consenso, así como su persistencia a lo largo del proceso.

## Táctica y estrategia

La comisión técnica del Grupo Oaxaca tuvo el cuidado de preservar la unidad en lo fundamental. Trabajamos exclusivamente sobre el tema que pudiera pasar la prueba de las resistencias entre los aliados, así como las reacciones adversas de los actores políticos. Al concentrarnos en la reglamentación del derecho de acceso a la información en posesión de los poderes públicos, se limitó el horizonte temático, se dejaron de lado temas relevantes, pero en cambio se ganó en consistencia y viabilidad. El Grupo Oaxaca albergó en su seno a representantes de medios de comunicación de diferentes trayectorias, grados de compromiso con la libertad de información y modalidades de relación con el poder. No recuerdo ninguna diferencia insalvable que hubiese surgido en las múltiples conversaciones que tuvimos en el seno de la comisión técnica, en la que participaban periodistas de *El Universal*, *La Jornada*, la revista *Proceso* o de los periódicos *El Norte*, *Reforma* y *El Informador de Guadalajara*.

La alternancia había puesto en el centro del debate público el imperativo de abrir el régimen “criptocrático”, cuya pieza fundamental se localizaba en la presidencia de la República. Era necesario abrir el ostión del autoritarismo y para ello, las coincidencias de la alianza social y ciudadanía que condensaba el Grupo Oaxaca apuntaban hacia la apertura del poder ejecutivo federal. Esa es una de las razones que explican por qué se decidió que la ley tuviera un carácter federal, y no general. El camino que se había seguido para crear la ley reglamentaria del artículo 6 constitucional era el único camino transitable en esa coyuntura política.

La ruta que solía seguirse en los años dorados del presidencialismo autoritario, cuando primero se cambiaba la Constitución y luego se procedía a realizar las reformas reglamentarias correspondientes, en ese momento era inviable. Así nos lo expresaron los legisladores con los que dialogamos en la búsqueda de apoyo para la iniciativa del Grupo Oaxaca. En esa tesitura, las acciones del grupo se centraron en impulsar la creación de la ley reglamentaria del primer párrafo del artículo 6 constitucional, que decía: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

La propuesta de reforma constitucional se dejó de lado en esa coyuntura política. Pero en 2007 tomó un nuevo impulso, ahora bajo condiciones políticas mucho más favorables que las que existían en 2001. Dejo testimonio de la fina operación política que desplegó Ricardo Becerra, entonces funcionario del IFAI, para hacer posible dicha reforma. Con esa nueva narrativa constitucional se daría paso a la aprobación de una ley general, de vigencia concomitante con la ley federal. Esa es otra rama de la historia que tiene su origen en la primera ley y en la agenda de iniciativas de reforma que puso en circulación el Grupo Oaxaca dentro de la esfera pública.

## Gestión del proyecto y mesa de negociación

A tiempo advertimos que resultaba riesgoso dejar que el gobierno asumiera la iniciativa completa en relación con la exigencia de enviar una iniciativa de ley reglamentaria en la materia. Presuponíamos que su proyecto sería restrictivo y deficiente. Por esa razón, sin prisa, pero sin pausa, redactamos en la casa de Luis Javier Solana, el proyecto que denominamos Iniciativa ciudadana de Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Una vez que lo tuvimos listo, nos dimos a la tarea de gestionar los apoyos parlamentarios necesarios que requería el documento para convertirse en una iniciativa de ley.

Traigo a colación dos momentos relevantes del cabildeo que desplegamos en los pasillos y salones de la Cámara de Diputados. Tengo presente que fue el diputado Martí Batres, entonces coordinador parlamentario del PRD, quien primero estampó su firma en el documento elaborado por el grupo. Después se sumaron legisladores de otros partidos, que en lo particular habían decidido apoyar la propuesta del Grupo Oaxaca. Con ese impulso inicial, Jorge Islas gestionó una reunión con el diputado Armando Salinas Torre, entonces presidente de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, con el objeto de analizar los alcances del proyecto. Su apertura fue inesperada, porque además ofreció convocar al pleno de la comisión y recibir de manera formal la propuesta del grupo.

La asistencia de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca a la reunión especial convocada por la comisión legislativa referida, fue el punto de inflexión decisivo para que la iniciativa ciudadana se convirtiera de pleno derecho en una iniciativa de ley. Mientras se desarrollaba el evento, y de manera inesperada, se sumaron a la mesa principal el coordinador parlamentario del PAN, que entonces era Felipe Calderón, y la coordinadora parlamentaria del PRI, que en ese momento era la diputada Beatriz Paredes. Su presencia convalidó el gesto de apertura de la comisión legislativa que nos ofrecía su hospitalidad. De esa manera, un grupo de legisladores enviaba una señal clara de apertura a un segmento de la sociedad civil, y al hacerlo, propiciaba una nueva correlación de fuerzas políticas del proyecto del Grupo Oaxaca. Con esas acciones de cabildeo y gestión parlamentaria, el proyecto se convirtió en iniciativa de ley. Ese salto definitorio rompió el monopolio legislativo de las élites parlamentarias, por primera vez en la historia moderna del parlamentarismo mexicano en su escala federal, una propuesta ciudadana se convertiría en iniciativa de ley sin que se le tuviese que cambiar una sola letra al texto original. De esta manera se cerró una fase del proceso, y se abrió otra. Ahora se trataba de incidir en la definición de los contenidos y alcances del dictamen que se pondría a consideración del pleno de la Cámara de Diputados. Este capítulo de la historia es poco conocido.

## El Grupo Oaxaca se sienta en la mesa de negociación

La fase final y decisiva del proceso se localiza en los trabajos de la mesa de negociación que se instaló en la Cámara de Diputados. Para el 5 de diciembre de 2001 ya se había inscrito la iniciativa de ley del gobierno de Vicente Fox, así como la iniciativa ciudadana redactada por la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca. En esa tésitura, el gobierno emitió una señal inesperada. Roberto Rock, director general de *El Universal*, en una reunión en la casa de Luis Javier, nos comentó que había recibido una llamada de Santiago Creel, entonces secretario de Gobernación, que tenía por objeto consultarle al grupo si aceptaría participar en una mesa de negociación que el gobierno estaba dispuesto a auspiciar en el interior de la Cámara de Diputados. En caso de que la respuesta fuese positiva, el gobierno acreditaría a un grupo de personas que en su nombre acudirían a la mesa de negociación.

Recibimos con cierto escepticismo el mensaje, pero al mismo tiempo vislumbramos una oportunidad para incidir de manera directa en la definición de los alcances que podría tener la ley. Por consenso, la comisión técnica decidió tomarle la palabra al secretario de Gobernación, siempre que se reunieran por lo menos dos condiciones. La primera condición consistía en que los legisladores que habían apoyado la iniciativa del Grupo Oaxaca y la habían inscrito formalmente como iniciativa de ley estuvieran completamente de acuerdo con nuestra participación en las negociaciones y nos otorgaran confianza plena para tomar decisiones en la mesa de diálogo con los representantes del gobierno, y la segunda fue que los representantes del gobierno tuvieran mandato resolutivo para decidir y respetar los acuerdos que se tomaran en la mesa.

El grupo decidió consultar de manera directa a los legisladores que habían apoyado su propuesta, insistiéndoles en la necesidad de que los representantes del Grupo Oaxaca dispusieran de un mandato amplio para decidir sobre los contenidos y alcances que debería tener la ley. Los legisladores aceptaron que el Grupo Oaxaca los representara en dicha mesa, y que tomaran las decisiones que consideraran más razonables. Esta decisión, además de histórica, demostraba la confianza y legitimidad que el grupo había alcanzado en la coyuntura política, y, por lo tanto, implicaba que no habría ley en ningún sentido, si el Grupo Oaxaca no la validaba. Salvo en la sesión final de la mesa de negociación, en ninguna otra sesión estuvieron presentes los legisladores. De tal suerte que la mesa se integró por los representantes del Grupo Oaxaca y por el equipo del gobierno federal. Los legisladores respetaron el formato y observaron con distancia prudente el proceso.

El Grupo Oaxaca acreditó a Jorge Islas y a Juan Francisco Escobedo como el binomio que lo representaría de manera permanente en la mesa de negociación. Además, hubo lugares adicionales que fueron ocupados por los miembros restantes de la comisión técnica. El equipo de negociadores del gobierno federal fue encabezado por Sergio López Ayllón, que entonces se desempeñaba como secretario de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. También participaron en el equipo negociador del gobierno: Ricardo Sepúlveda

y Lina Ornelas, funcionarios de la Secretaría de Gobernación y Javier Laynez Potisek de la Coordinación Jurídica de la Presidencia de la República.

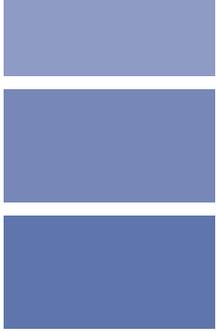
Las sesiones se realizaron al interior de la Cámara de Diputados y siempre discurren en un ambiente de respeto y tolerancia. Reconozco la solvencia profesional e intelectual de los representantes del gobierno. Después de varias sesiones se establecieron acuerdos por consenso sobre los contenidos fundamentales de la ley. Las coincidencias entre ambas partes permitieron que se elaborara el dictamen que habría de someterse a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados. Solo en la última sesión participaron algunos legisladores, para analizar y decidir sobre los temas que considerábamos que deberían ser directamente asumidos por ellos. Si se tuviera que establecer una proporción entre el número de los que se acordaron en la mesa de negociación y los que decidieron los legisladores, sería de un 90 por ciento de temas acordado en la mesa y un 10 por ciento decidido por los diputados. El proceso fue inédito e inusitado. No demerita a los diputados de esa legislatura el haber permitido que un tema sobre el que no tenían la suficiente información, quedara en manos del Grupo Oaxaca y de los representantes del gobierno federal, decidir sobre su contenido y alcances. El dictamen se aprobó en la Cámara de Diputados y más tarde por la Cámara de Senadores.

A la luz del tiempo transcurrido, me parece que la experiencia que dejó el proceso de creación de ley sigue siendo relevante para obtener de ella lecciones útiles para los tiempos que corren. Los legisladores abrieron el recinto parlamentario, dialogaron con los ciudadanos portadores de proyectos e ideas y propiciaron un ejercicio sin precedentes de creación normativa en una vertiente temática que forma parte indisoluble de la agenda de la democracia moderna.

Sin el reconocimiento legal y el establecimiento de la trama institucional para garantizar el ejercicio de las libertades públicas, y en particular, el derecho de acceso a la información, no podría considerarse como legítimo y democrático a ningún gobierno ni a ninguna autoridad. A partir de la primera ley, y más tarde de las reformas constitucionales y legales sucesivas y vigentes, cualquier gobierno o político que pretende gobernar transgrediendo los derechos humanos, el acceso a la información de las personas, la protección de los datos personales, la publicidad de los asuntos públicos y la atención puntual de la obligación inexcusable de rendir cuentas simplemente confirmaría sus pensiones autoritarias y despóticas.

Ese es el alcance civilizatorio del diseño legal e institucional que surgió en esa coyuntura axial para la vida de México. Esta es mi versión apretada de la historia y de mi contribución personal e infinitesimal al desarrollo de la agenda de la modernidad política inconclusa de México sobre la que han aparecido nuevas y riesgosas amenazas.

Cuernavaca, Morelos, 31 de julio de 2019.



# **La primera ley federal de transparencia: una breve relatoría personal**

Jorge Islas López





## Justificación no pedida

El presente texto fue publicado previamente y de manera parcial por el INAI en otro artículo relacionado con algunos testimonios del trabajo que llevó a cabo el Grupo Oaxaca. En esta ocasión, y por disposición de los editores en ofrecer mayor espacio, añado e incorporo más detalles y sucesos que creo muy oportuno hacer públicos para que las personas interesadas en conocer el origen de una ley y de una institución tengan algunos pormenores de aspectos que viví de primera mano y en primera fila en la elaboración de la norma original que materializó la disposición del artículo 6 constitucional, del derecho a saber de la cosa pública en México. También es una buena oportunidad para desmitificar algunas palabras que nunca fueron dichas, ni propuestas.

Aprovecho para agradecer a la comisionada Blanca Lilia Ibarra por la generosa invitación a escribir, en este breve testimonio, lo vivido en aquellos años, cuando impulsamos con gran convicción la incorporación de un derecho y de una institución, para hacer más público el quehacer público, para mejorar los mecanismos del control del poder, única manera de hacer responsable a un gobierno que debe actuar bajo los límites de la ley y del sentido común.

## Una primera aproximación

A finales de 1997 recibí una invitación de trabajo en el sector de las telecomunicaciones. Mi primera asignatura fue analizar la factibilidad jurídica de la propuesta de ley que promovía el entonces diputado federal, Javier Corral, sobre los medios de comunicación electrónicos. En el argot legislativo la titularon Ley Mordaza, porque contenía diversas disposiciones, las cuales interpretaron capaces de atentar contra la libertad de expresión y el derecho de informar.

Con independencia del contenido, técnica jurídica y viabilidad constitucional de la iniciativa, descubrí, en un par de artículos, el tema del acceso a la información pública. En dicho proyecto de ley mezclaban el derecho a la



información con el derecho que tienen los comunicadores a la información, para poder ejercer sus responsabilidades periodísticas sin hacer distinciones entre uno y otro, pero era normal, porque en ese momento nadie sabía bien del tema, ni los especialistas. Menos aún los legisladores.

Al respecto, vale la pena recordar algunos avales que tuvo la mencionada iniciativa. Tan solo con buscar en los archivos del Palacio Legislativo de San Lázaro, se sorprenderán al ver las firmas de académicos reconocidos como peritos en el tema, que daban su apoyo a dicho proyecto legislativo, aduciendo en algunos casos que era factible, cuando en realidad tenía severas contradicciones y omisiones que la hacían notoriamente una propuesta inconstitucional. Claramente era un tema desconocido que en aquel momento nadie sabía cómo integrarlo en una ley secundaria.

La Ley Corral no prosperó por buenas razones técnicas, pero sobre todo porque polarizó a los grupos parlamentarios con mayoría legislativa. Sin embargo, me interesó conocer más del tema y descubrí que no había suficiente literatura nacional, ni jurisprudencia, y por consecuencia natural, no existían leyes estatales ni federales en la materia.

En 1999 fui invitado a un seminario en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), convocado y organizado por Federico Reyes Heróles con el fin de analizar, conjuntamente con Sergio García Ramírez y Octavio López Presa, la manera de materializar jurídica e institucionalmente la transparencia en leyes y procedimientos. De ahí nacieron nuevas ideas e inquietudes, con la diferencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir una opinión sobre el caso “Aguas Blancas”, había establecido un nuevo criterio para entender el significado y alcance del artículo 6 constitucional, en relación con el precepto de que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Con estos antecedentes, y con la ayuda del internet y del derecho comparado, en el año 2000 trabajé en un primer proyecto de ley federal de acceso a la información pública, que sin duda fue de mucha utilidad en las aportaciones con las que contribuí en la redacción de la iniciativa de ley ciudadana que presentó el Grupo Oaxaca ante la Cámara de Diputados, años más tarde. Sin temor a equivocarme, la estructura y el contenido total del capítulo del procedimiento de los recursos se incorporó casi íntegramente, así como una buena parte de los apartados de definiciones y sanciones.

Dicho proyecto también fue bien recibido en la legislación local de acceso a la información de Sinaloa, que fue la primera entidad federativa que aprobó una ley en la materia en toda la historia nacional. Por alguna equivocación, cuando empezábamos a redactar el primer borrador, envié un correo electrónico a todos los integrantes del Grupo Oaxaca con la propuesta completa de ley federal que había trabajado previamente, y para mi sorpresa, meses más tarde me di cuenta de que gran parte del modelo y procedimiento que propuse fueron literalmente integrados y llevados a una ley estatal, de lo que fue un primer borrador que debió ser pulido y perfeccionado, como así sucedió con la propuesta de ley federal que se trabajó con el Grupo Oaxaca.

## Una segunda aproximación

A principios del año 2001, el nuevo gobierno de Vicente Fox dio a conocer su intención de crear una legislación en materia de transparencia y acceso a la información por medio del secretario de la Función Pública, Francisco Barrio. Esta idea venía madurando desde el período de transición entre la elección y la toma de posesión del nuevo gobierno y de la primera alternancia en la presidencia de la República en casi 70 años ininterrumpidos de la que fue identificada como la hegemonía de un partido. En dicho lapso tuve oportunidad de platicar sobre este asunto con Santiago Creel, quien se encargaba de la agenda política del nuevo gobierno y que a la postre fue nombrado secretario de Gobernación. Me percaté de su interés en nuestra propuesta, ya que me pidió que le hiciera llegar una copia del borrador de la ley federal que había elaborado previamente, para compartirla con los abogados de su equipo. Por alguna razón nunca la envíe, y creo que esto ayudó a tener, desde el principio, una posición independiente y crítica, y con una propuesta diferente de cómo el primer gobierno de la alternancia electoral en el 2000 entendía la transparencia y el acceso a la información pública.

Una vez en funciones de gobierno, difundieron, a través de los medios impresos de comunicación, algunas de sus propuestas, las cuales fueron recibidas con cierta reticencia por el antecedente que había generado años atrás la Ley Mordaza que promovía Javier Corral y también porque no había una propuesta de avanzada que ofreciera un cambio a favor de la apertura informativa y que abonara a la transición democrática. A mi parecer, y en la de algunos colegas, era una fachada, una simulación que se tenía que combatir.

Creo que esto motivó indirectamente la activación de diversos medios y académicos en la discusión del tema. De esta manera, paralela y circunstancialmente, Ernesto Villanueva organizó algunos foros en la Universidad Iberoamericana. Yo hice lo propio en la Facultad de Derecho de la UNAM, en donde tuvimos oportunidad de llevar a cabo el primer seminario internacional del derecho a la información, el cual contó con la presencia de colegas de Corea del Sur, Estados Unidos, Inglaterra, Suecia, y Sudáfrica. En dicha ocasión nos acompañaron Alejandro Junco de la Vega, presidente y director general del periódico *Reforma* y Roberto Rock, que se desempeñaba como director editorial del periódico *El Universal*. Menciono este hecho porque ambos medios fueron claves para promover inicialmente el tema ante la opinión pública. También recuerdo que participaron colegas de otras facultades, como fue el caso de Juan Pardinás de la Facultad de Ciencias Políticas y a quien le debo, desde entonces, el conocimiento de otras fuentes bibliográficas sobre el tema.

Este encuentro fue muy útil por dos razones, primero porque nos dejó un cúmulo de experiencias comparadas a considerar en la elaboración de un nuevo marco legal de países que lo habían logrado resolver con cierto éxito. Las sugerencias y opiniones que recibí de Robert Freeman, así como de Mitchel Pearlman, ambos expresidentes del órgano garante de acceso a la información en Nueva York y Connecticut respectivamente, de Tobby Mendel, Andrew Pudephat y

Bethan Grillo de Article XIX fueron especialmente útiles para entender el núcleo duro de los temas por los que se debía defender el derecho a la transparencia. En segundo lugar, porque a partir de este momento se logró contrastar ante la opinión pública la tenue propuesta que ofrecía el gobierno de la transición frente a las opiniones y sugerencias de especialistas consolidados internacionalmente. Esto fue muy importante porque, al no contar en aquel momento con especialistas nacionales, se logró llenar un vacío en el debate público con otras referencias que nos ayudaron a identificar las insuficiencias y limitaciones de una propuesta de ley que el gobierno ofrecía como si fuera el jardín del Edén.

En mayo del 2001 fui convocado por Ernesto Villanueva a un seminario de derecho a la información en la ciudad de Oaxaca. En esa afortunada ocasión coincidimos la mayor parte de los que integramos la comisión técnica del Grupo Oaxaca.<sup>6</sup> Al final de la reunión redactamos un decálogo por la transparencia, con lo que consideramos las bases mínimas que debía de contener una legislación aceptable en la materia. El documento fue ampliamente difundido en diversos medios impresos y de ahí hasta que se aprobó la nueva ley, el Grupo Oaxaca siempre fue un paso adelante del gobierno y su partido en ese tema. Creo que esto nos permitió tener la interlocución que posteriormente abrió el propio gobierno, para lograr impulsar en conjunto con los legisladores de oposición una propuesta de amplio consenso.

Posteriormente vinieron semanas de trabajo intenso para redactar una propuesta de ley que vio la luz tres o cuatro meses después. Muchas de las sesiones de discusión y redacción se llevaron a cabo en la oficina de Luis Javier Solana, quien generosa y pacientemente nos ofreció el espacio necesario para trabajar contra reloj. Una vez terminada la propuesta de ley, le solicité al diputado del PAN, Armando Salinas Torre (quien había sido mi compañero en la universidad y que en ese momento se desempeñaba como presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales), una reunión informal para presentarle nuestro proyecto. Generosamente aceptó y en una cena que tuvimos al sur de la Ciudad de México, ofreció llevar a cabo una sesión de trabajo formal con los integrantes de su comisión para conocer con más detalle la iniciativa del Grupo Oaxaca.

Nos encontramos en San Lázaro con los integrantes de la Comisión mencionada, pero con la presencia de algunos invitados adicionales. En la reunión

6 Formalmente nunca hubo un grupo que se llamará Oaxaca, pero Ginger Thompson (quien, según recuerdo, escribía y publicaba algunos artículos en el periódico *The New York Times*) en alguna ocasión se refirió con ese nombre a los que trabajamos en la propuesta ciudadana de la ley. Así que el nombre fue casuístico, no así su integración. Por orden alfabético, lo conformamos originalmente, Miguel Carbonell, Juan Francisco Escobedo, Jorge Islas, Issa Luna (quien se desempeñó como secretaria técnica del grupo), Salvador Nava, Roberto Rock, Luis Ernesto Salomón, Luis Javier Solana, Miguel Treviño, Jenaro Villamil y Ernesto Villanueva. Por alguna razón, tanto Miguel Carbonell como Ernesto Villanueva dejaron de participar en las primeras reuniones de trabajo en las que discutimos y redactamos la propuesta de ley. No obstante, fueron aliados de causa muy importantes. También contribuyeron de manera más esporádica otros abogados, periodistas y académicos. Me faltaría espacio para mencionar a todos, pero recuerdo principalmente a Francisco Acuña y Sergio Elías Gutiérrez, entre otros.

estuvieron presentes todos los coordinadores parlamentarios y la presidenta de la Cámara de Diputados, Beatriz Paredes, quien en nombre de la Cámara recibió nuestra propuesta de ley conformada por 48 artículos y transitorios. Por decisión de mis colegas tuve la oportunidad de presentarla a nombre del Grupo Oaxaca. En esa ocasión ofrecí un discurso en donde daba cuenta del trabajo realizado, así como las características de la iniciativa. El mensaje lo escribí una noche antes, dado que los tiempos eran muy cortos para terminar la iniciativa de ley, pero al conocer toda la estructura de nuestra propuesta, no fue tan complicado explicar las razones de cada una de las nuevas figuras legales, así como del procedimiento a seguir. Al final de la reunión, Juan Francisco Escobedo sugirió que mi discurso se integrara a la iniciativa como la exposición de motivos. Y así quedó, con el agregado de un párrafo adicional, en donde se incluían los artículos que fundamentaban el acto legislativo.

Después tuvimos varias reuniones con legisladores de diversos partidos, y para nuestra sorpresa fue bienvenida, tanto la propuesta, como la forma en que se presentaba la iniciativa, por medio de un grupo ciudadano conformado básicamente por académicos y periodistas.<sup>7</sup> Aun así, el PAN y su entonces coordinador parlamentario, Felipe Calderón, no estuvieron del todo de acuerdo con la iniciativa que presentamos. Recuerdo que en nuestra primera reunión, Calderón nos recibió de pie en el lobby de San Lázaro, mientras le daban grasa a sus zapatos. En una segunda reunión, con más generosidad nos recibió en sus oficinas, pero con muchas objeciones y de muy mal humor. Como sea, el tema avanzó y se posicionó en la opinión pública, a tal nivel que el Gobierno Federal por medio de la Secretaría de Gobernación nos ofreció trabajar en la redacción de un texto común, que, en caso de alcanzar un amplio consenso, se presentaría formalmente en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados para su dictamen.

En la redacción del nuevo texto se pidió que trabajaran tres personas por cada grupo. En representación y causa del gobierno estuvieron Sergio López Ayllón, Ricardo Sepúlveda y Lina Ornelas, por parte del Grupo Oaxaca, Jorge Islas y Juan Francisco Escobedo, y un tercero sería rotatorio para cada reunión. De esta manera todos los integrantes de la comisión técnica del Grupo Oaxaca participamos en las reuniones.

Al equipo de representantes del gobierno también lo acompañaron, en algunas reuniones, otros destacados abogados y funcionarios del Gobierno Federal, como fue el caso del ministro en retiro José Ramón Cossío, quien en aquel momento se desempeñaba como académico del ITAM; Carlos Arce, entonces director general de la Comisión de Mejora Regulatoria; José Luis Durán, subsecretario de Medios de Comunicación de la Secretaría de Gobernación; y un

<sup>7</sup> Grata fue la sorpresa al ver que todos los partidos de oposición nos respaldaron una vez que presentamos la iniciativa para su consideración. Tanto el PRI como el PRD, que en ese momento eran los principales grupos parlamentarios de oposición, respaldaron la totalidad de la iniciativa del Grupo Oaxaca. En el caso del PRD, su entonces coordinador parlamentario, le solicitó al entonces diputado Miguel Barbosa, quien ya tenía otro proyecto trabajado, que nos lo compartiera para que se integraran, en la medida de lo posible, algunas de sus sugerencias legislativas.

asesor de la oficina de la primera dama, Martha Sahagún, de cuyo nombre no me puedo acordar. Vinieron nuevas reuniones, nuevas redacciones y sobre todo negociaciones que dieron luz a un proyecto de ley que fue aprobado por unanimidad en ambas cámaras.

La última sesión del grupo de trabajo se llevó a cabo en San Lázaro y tuvo la peculiaridad de ser una reunión formal de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en donde estuvieron presentes la mayoría de sus integrantes. La idea era presentar los avances que habían logrado la comisión del gobierno y el Grupo Oaxaca.

Algunos temas quedaron reservados, pero eran los menos, porque ya se había avanzado mucho en el modelo institucional y procedimental de la ley. Si la intención de la reunión fue para evidenciar, frente a los representantes de los partidos de oposición, la postura que mantenía el Grupo Oaxaca frente a ciertos temas, sea porque pensaron que no se podían atender técnicamente o por cualquier otra razón, creo que su cálculo les salió muy mal, dado que en la presentación y argumentación de los rubros encorchetados, los abogados del gobierno no convencieron del todo, al punto que Javier Laynez, quien encabezó la reunión por parte del gobierno, y que era el consejero jurídico adjunto de la presidencia, salió muy molesto por dos razones. Primero, porque los abogados del gobierno perdieron el debate en la presentación de la iniciativa (creo que fuimos mucho más convincentes y contundentes que ellos) y en segundo lugar, porque se percató del avance y consenso que ya tenía la iniciativa en curso con los partidos de oposición. Javier Laynez fue discreto, pero no pudo evitar proferir reprimendas y regaños a sus abogados. No me imaginó lo que vino después.

## Temas y negociaciones claves

El éxito en la aprobación de la primera Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental fue producto de una suma de factores muy favorables que posibilitaron la creación de un consenso amplio en todos los partidos. Esto fue lo que motivó al Gobierno Federal a ofrecer un espacio de negociación directa con el Grupo Oaxaca, porque se dieron cuenta que los partidos de oposición simpatizaban con nuestras propuestas legislativas, al grado de que la iniciativa presentada fue firmada por todos los partidos de oposición y de esa manera encontró un cauce formal para ser escuchada, debatida, analizada y dictaminada en las comisiones y en el pleno de ambas cámaras.

¿A qué se debió el amplio consenso legislativo? Entre otras cosas, al apoyo y respaldo que tuvo de principio a fin la iniciativa del Grupo Oaxaca de Alejandro Junco de la Vega del periódico *Reforma*, Juan Francisco Ealy Ortiz de *El Universal*, Carmen Lira de *La Jornada* y de Ricardo Salinas de TV Azteca. La cobertura y el posicionamiento de la agenda mediática para tratar el tema tuvo una fuerte influencia en los legisladores, y de esto se benefició ampliamente nuestra propuesta. También fue importante el hecho de que el tema no era muy conocido y, bajo el principio del velo de la ignorancia, se

impulsó una nueva legislación que eventualmente les serviría a los partidos opositores para tener más y mejores controles con el gobierno en turno. Lo que olvidaron, aparentemente, es que cuando se convirtieran en partido en el gobierno, la ley sería el medio que los tendría bajo la lupa de la transparencia y la supervisión ciudadana.

Hubo un arreglo implícito, los partidos de oposición, sabedores de las posiciones y sugerencias de la iniciativa ciudadana, estuvieron de acuerdo en el mecanismo ofrecido por el gobierno para que una comisión técnica redactará un proyecto común. De esta manera se acordaron fechas y temas para discutir en cerca de siete sesiones, la redacción de un texto final y consensado. Los temas más álgidos en los que no se avanzó y que incluso quedaron encorchetados para ser resueltos en una ronda final, fueron los relacionados con la naturaleza del órgano garante. No se había definido si debía ser o no autónomo, la ratificación de los comisionados, el capítulo de sanciones, algunas definiciones y el tipo de ley a considerar, federal o general.

El tema de la transparencia de oficio fue propuesto inicialmente por los abogados del gobierno en voz de Sergio López Ayllón y no generó diferencia alguna. Al contrario, nos permitió avanzar en otros rubros como los recursos y su procedimiento, en donde adaptamos propuestas de ambos lados. El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) surgió en buena medida por el Grupo Oaxaca, dado que las primeras propuestas que tuvo el gobierno sobre el tema sugerían que la entonces Secretaría de la Función Pública se hiciera cargo del procedimiento de acceso a la información. Lo que estaba claro es que no se podía ni se debía ser juez y parte al mismo tiempo, menos aún con un aspecto que culturalmente era ajeno a todas las estructuras gubernamentales.

Sugerimos una institución semiautónoma colegiada, con procesos de ratificación para sus integrantes, con un presidente con la calidad de primus inter pares. Al gobierno no le gustaba la idea, entre otras razones porque no se estaba haciendo una reforma constitucional y este hecho limitaba el alcance y capacidad de la nueva institución. Era cierto, pero debíamos buscar estándares más altos y mejor diseñados para hacer realidad la transparencia gubernamental. En ese contexto, la independencia del órgano garante fue clave para tener un primer momento con buenas expectativas, a pesar de no tener un órgano autónomo constitucionalmente. El tema quedó inicialmente encorchetado, pero finalmente fue aprobado por la mayoría en el Congreso con el visto bueno del PAN y del gobierno, a la par de otras figuras que fueron aceptadas por todos los actores y partidos.

El nombre de IFAI lo propuso Ernesto Villanueva, aunque no tuvo mucho eco dentro del Grupo Oaxaca. En la propuesta original tenía más fuerza Instituto de Información Pública (IIP). Finalmente nos quedamos con la primera sugerencia, pero al gobierno no le gustaba y en una negociación final sobre el tema les pregunté a Ricardo Sepúlveda y Sergio López Ayllón, que ¿qué más les daba el nombre?, si lo importante radicaba en las funciones, competencias y facultades del órgano garante. También les comenté que nosotros habíamos

tomado varias de sus propuestas en consideración sin limitación alguna, que ya era momento de demostrar la voluntad para lograr un acuerdo común. Recuerdo que lo aceptaron sin mayor contratiempo y seguíamos avanzando.

En las competencias de la ley, si bien es cierto que muy al principio se sugirió crear una Ley General de Acceso a la Información, esta propuesta se cayó muy rápido dentro de la redacción en la que trabajó el Grupo Oaxaca antes de hacer su presentación formal ante la Cámara de Diputados. Los municipios de Oaxaca fueron la razón por la que no se creó la Ley General de Acceso a la Información. Se pensó que en Monterrey seguramente no habría muchos problemas para su implementación, pero en otras entidades federativas, con municipios con grandes carencias presupuestales y de infraestructura, la ley sería letra muerta que habría de crear asimetrías enormes en la aplicación de un derecho humano.

No me arrepiento de haber sido uno de los más fervientes defensores de la Ley General, ni de inclinarme por una legislación federal, porque fue un primer paso que permitió conocer y entender la implementación de un derecho nuevo que requirió de aproximaciones graduales y sucesivas para hacer realidad la institucionalidad de la transparencia. Años después, y justificadamente, se aprobó la actual Ley General, que subsana lagunas y omisiones de la primera legislación, para hacer simétrica y universal la aplicación de la ley y el reconocimiento de un derecho en todo el territorio nacional. Muy bien, pero se debe reconocer que el principio fue muy bueno, ya que tuvo la intención de impulsar el acceso a la información pública de acuerdo con la realidad de cada entidad y municipio.

En lo referente al capítulo de definiciones, lo que tomó mayor tiempo y generó controversias fue definir el concepto de “seguridad nacional”, por obvias razones. En este tema, nunca hubo excesos ni ingenuidades para intentar autovulnerar la seguridad del Estado, pero se defendió la idea que una ambigüedad tampoco resolvía el libre ejercicio de un derecho fundamental para implementar otros derechos humanos. El argumento en contra de la propuesta del gobierno era que una definición vaga incentiva y propicia la negación de la información, dado que toda solicitud sería rechazada bajo el criterio de la seguridad nacional. Dar certeza desde las definiciones ofrecía contundencia jurídica para ambos lados de la ley, tanto para los gobernantes como para los gobernados.

El tema de las sanciones fue otra discusión en la que no se avanzó mucho porque el gobierno no quería modificar otras leyes, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, entre otras. No obstante, la idea era impulsar mecanismos que establecieran castigos ejemplares a los servidores públicos que sistemática y reiteradamente negaran el derecho de acceso a la información. Si bien en este tema no hubo ningún avance relevante, fue muy importante para otras negociaciones paralelas, porque hacíamos creer que este era nuestro tema central, lo que nos permitió por un lado ganar tiempo discutiendo, y por otro, ampliar nuestra propuesta en otros rubros. En realidad, nuestro mayor interés

fue impulsar la mayor autonomía posible del órgano garante, así como la ratificación legislativa de los comisionados, con el fin de asegurar la imparcialidad, independencia y capacidad técnica de sus integrantes.

Me queda claro que el tema más complejo de todos, en donde no hubo avance alguno porque nadie estuvo dispuesto a ceder ni una palabra, fue la ratificación de los comisionados. La posición de los representantes del gobierno fue que al no haber reforma constitucional era imposible aceptar dicha sugerencia. Técnicamente estaban en lo correcto, pero las propuestas que originalmente presentaron, dejaban muchas dudas sobre el compromiso del gobierno para integrar a una nueva institución que por su diseño debía de funcionar como una instancia de fiscalización, de contrapeso al Poder Ejecutivo, por lo que se requería de perfiles con clara distancia del Gobierno Federal y de los partidos políticos. A la distancia debo agregar que nuestra intuición no estaba tan equivocada, ya que, sin los contrapesos apropiados, siempre ha existido la tentación de proponer cuadros a modo.

Si no mal recuerdo, ésta fue la última cuestión que no logró acuerdo alguno entre el Grupo Oaxaca y los representantes del gobierno. ¿Cómo, cuándo, quiénes y de qué forma se destrabó? Empezaré por decir que aquí nació la figura de la “no objeción” como propuesta alterna de ratificación a los comisionados. Una idea genial que no fue propuesta por el Grupo Oaxaca ni por el gobierno, sino por un asesor del diputado Víctor Gandarilla del PRI. No tengo duda que dicha sugerencia dio un impulso final y definitivo a la aprobación de la primera Ley Federal de Transparencia.

Al término de la iniciativa de ley que trabajamos conjuntamente entre los representantes del gobierno y de Grupo Oaxaca quedo únicamente un corchete en el que nadie quería ceder ni una palabra. Esto provocó que los integrantes de la comisión de Gobernación exhortaran a las partes para encontrar una solución, dado que había el compromiso de los coordinadores parlamentarios por aprobar la iniciativa tan pronto como fuera posible. Aquí debo mencionar que los priistas José Antonio Fraguas y Víctor Gandarilla fueron claves para impulsar dentro de la comisión referida las propuestas del Grupo Oaxaca. Igual que Miguel Barbosa y Martí Batres del PRD.

Nos reunimos por última vez un jueves en las oficinas del diputado Armando Salinas Torre, para hacer un último esfuerzo para encontrar una salida a la ratificación de los comisionados. Fue tiempo perdido porque no hubo ningún avance. Comentarios más, comentarios menos, se cruzaron diversas advertencias de que no saldría la iniciativa por culpa de ambos lados. Finalmente se dio por terminada la reunión con la incertidumbre de no lograr un acuerdo final.

Esa noche recibí una llamada de la oficina del subsecretario de Gobernación, José Luis Durán, para invitarme a platicar a su oficina al día siguiente. Lo comenté con mis colegas del Grupo Oaxaca y estuvieron de acuerdo en que acudiera a la cita para escuchar lo que consideramos podría ser una última propuesta de redacción. Es importante señalar que tanto José Antonio Hernández Fraguas y Víctor Gandarilla nos refrendaron su apoyo ante esta nueva oportunidad.

A las 9:00 de la mañana, el subsecretario Durán me recibió en una oficina de la calle de Barcelona, en compañía del diputado Armando Salinas Torre. Estábamos únicamente los tres. Me llamó la atención no ver a los que fueron mis interlocutores en la redacción de la ley. Fue una reunión muy corta en donde me volvieron a comentar la inviabilidad técnica para ratificar a los comisionados. Supongo que querían mi aval, a lo que simplemente contesté que sobre el tema ya había quedado manifestada la posición de Grupo Oaxaca y que serían los diputados los que finalmente deberían tomar una decisión final y no un grupo de entusiastas profesores y periodistas. ¿Acaso no debían de hablar del tema con los diputados de oposición, para lograr un acuerdo en relación con la ley propuesta?

Al salir de la reunión, los diputados Hernández Fraguas y Gandarilla me comentaron que trabajarían en alguna propuesta alterna y que el lunes siguiente la compartirían con el Grupo Oaxaca para que en su caso se integrara a la iniciativa ya trabajada, a fin de ser dictaminada en la comisión respectiva. Nos reunimos el lunes para conocer su propuesta, y en ese momento apareció la figura de la “no objeción”, bajo el argumento de que no estaba prohibido por la ley establecer un medio de control, en donde el Senado de la República pudiera no objetar las propuestas del presidente de la República para integrar el órgano garante. A este asesor le debemos gratitud por su capacidad, sensibilidad y creatividad que permitió tener un final feliz que permitió la creación de la primera legislación en la materia en México y Latinoamérica.

Diría que la propuesta y el modelo de ley del gobierno prevaleció en lo general, no así en lo particular, y en ese universo es donde se logró avanzar mucho por la transparencia y el acceso a la información pública.

## Una tercera aproximación

La propuesta de ley fue aprobada en la cámara de origen y después se corrió traslado a la cámara revisora. En el Senado de la República no se hicieron cambios y finalmente fue aprobada por unanimidad, con el apoyo y simpatía de Diego Fernández de Cevallos, Natividad González Parás, Enrique Jackson, Dulce María Sauri, Demetrio Sodi, entre otros legisladores.

Si bien el Grupo Oaxaca siguió apoyando externamente el proceso de aprobación en ambas cámaras, su participación fue más discreta una vez que el proceso legislativo dio inicio formalmente. Fue natural, porque ya había realizado su trabajo y aportación en la fase previa de discusión y redacción con los representantes del gobierno.

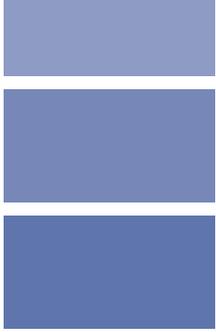
Al día siguiente de su aprobación, y de regreso a mi cubículo en la UNAM, le sugerí al director de la Facultad de Derecho, el Dr. Fernando Serrano Migallón, que ante la nueva legislación que daría inicio en un año, sería conveniente que se propusiera ante el consejo técnico la creación de la primera cátedra sobre derecho de acceso a la información para que los estudiantes se especializaran en una nueva área del derecho público. Fue así como tuve la oportunidad de ser el profesor fundador de la materia en la UNAM en el

semestre siguiente. Desde entonces a la fecha, el tema creció mucho en conocimientos y bibliografía. Al día de hoy, la transparencia y el derecho a la información forman parte de una especialidad y de un programa de maestría. Esto no está nada mal.

En la redacción, negociación y aprobación de la ley se combinaron tres factores que, según Maquiavelo, son fundamentales para que la acción política tenga éxito: fortuna, virtud y ocasión. En efecto tuvimos mucha suerte porque, sin proponerlo formalmente, se logró una primera ley que dio cauce a nuevos momentos institucionales de la transparencia y el acceso a la información pública. La virtud estuvo de parte de los actores políticos de la época que apoyaron, sin regateo alguno, la aprobación de la ley. Y finalmente, se presentó la ocasión apropiada para reconocer un derecho largamente aplazado, con el que se puede enfrentar con mejores herramientas legales el abuso del poder y la corrupción.

Nueva York, Nueva York, octubre de 2019





# El ideal del derecho a la información

Issa Luna Pla





El derecho de acceso a la información, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 6, al igual que cualquier otro derecho humano, entraña una historia de lucha social, la incidencia política de la sociedad mexicana y la búsqueda de ideales liberales democráticos. En mi trayectoria profesional, he dedicado 18 años de investigación académica a los fenómenos informativos y su impacto en el derecho y las normas jurídicas. El centro de mi investigación está en la comunicación como una piedra angular, puente y estadio de las relaciones humanas y las interacciones que suceden entre grupos sociales y gobiernos. La información en este contexto es un bien intangible con un impacto brutal en las relaciones políticas, que, como mecanismo de poder, puede transformar los pesos y contrapesos dentro de una oficina, institución, empresa, gobierno, estado o país. Este gran poder que posee la información en la era actual hace pertinente su relevancia jurídica y los principios de justicia que la protegen.

La historia del derecho de acceso a la información en México y su relato como reivindicación social y política encabezada por el Grupo Oaxaca la plasmé en diversas piezas académicas, pero principalmente en mi libro *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM en el año 2009. Este libro cuenta la conformación del derecho y sus entrañas políticas y sociales por el empoderamiento ciudadano, de manera que aquí me limito a presentar algunas ideas que se pueden actualizar después de 10 años de su publicación.

El Grupo Oaxaca fue nombrado así por Ginger Thompson, periodista y corresponsal de *The New York Times* en México durante los años 2000 y 2002. Este grupo de profesionales del derecho, la comunicación y el periodismo destacó por el impulso y organización de una estrategia social para introducir la nueva regulación en México en materia de acceso a la información pública. El éxito de su estrategia reside, sobre todo, en recoger y agrupar diversas demandas y molestias sociales, expectativas y promesas políticas del momento, y definir un discurso jurídico solvente, que paga las deudas históricas de la regulación



de la información gubernamental o pública de los gobiernos, de una manera creíble y políticamente viable.

El Grupo Oaxaca quería establecer un nuevo derecho democrático que lograra empoderar a la ciudadanía y brindara un acceso equitativo a la información pública a los periodistas y medios de comunicación. Este grupo también buscaba dejar una marca permanente en el derecho mexicano de la idea liberal y democrática de la participación ciudadana, con la intención de transformar las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, y lograr el propósito normativo de informar a la población sobre sus gobiernos (derecho a la información). Pero también tuvo un propósito purificador de los actos del Estado, porque la apertura permitiría la rendición de cuentas y, en esta lógica intuitiva, inhibir actos de corrupción. Este ensayo profundiza en este ideal y coloca los logros del Grupo Oaxaca en la perspectiva del tiempo.

## Antecedentes de las ideas de la declaración de Oaxaca

El Grupo Oaxaca tuvo particularidades, que sin duda jugaron a favor de la consecución de sus objetivos. Fue un grupo técnico, con preparación profesional y universitaria, conocimiento en derecho constitucional, administrativo y comparado, ciencia política y comunicaciones. También lo conformaron periodistas altamente especializados y con trayectoria en la dirección de medios impresos nacionales de gran circulación.

La combinación interdisciplinaria de sus integrantes impregnó de ideas políticas el contenido del discurso por el naciente derecho de acceso a la información.

En el capítulo II de mi libro hablo sobre las claves para la reforma, los hitos que la dispararon y la construcción de un movimiento social organizado por actores decisivos. Describo las alianzas del Grupo Oaxaca y el papel de los sectores participantes. Si alguna influencia fue relevante para la construcción discursiva e ideológica del Grupo Oaxaca, fue el contacto de sus integrantes con organizaciones de la sociedad civil internacional, que desde los ochenta promovían el *derecho a saber* en países de Europa del Este y de la India. Una evidencia de esto es el impacto de la Declaración de Principios del Derecho a la Información, publicada en 1999.<sup>8</sup> Esta Declaración propuso como principios normativos o elementales para la legislación del derecho, la máxima publicidad, la obligación de publicar información mínima de oficio, las restricciones al derecho limitadas, los procesos administrativos para facilitar el acceso a la información y los costos mínimos. La primera Ley de Transparencia, promovida por el Grupo Oaxaca en 2002, incluía todos y cada uno de estos principios. Más tarde, en 2007, el congreso mexicano incluyó estos principios en el texto del artículo 6 de la Constitución.

La legislación promovida por el Grupo Oaxaca tuvo éxito porque se presentó una ley con un lenguaje novedoso para regular el derecho a la información en

8 Esta Declaración se modificó en 2016, y su texto completo se encuentra en la siguiente liga: [https://www.article19.org/data/files/RTI\\_Principles\\_Updated\\_EN.pdf](https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf)

México. El legado antiguo de los años setenta y ochenta, traído por las discusiones internacionales sobre la interpretación del derecho a la información en los tratados internacionales de derechos humanos restringía la idea del derecho a buscar y recibir información sobre las noticias que los medios de comunicación proveían. Esta preconcepción era clásica de las necesidades geopolíticas de la época, que buscaban conectar a los países y permitir que la prensa y la radiodifusión materializaran la doctrina jurisdiccional norteamericana del libre flujo de la información. De esta manera mantuvo atrapada la interpretación del derecho a la información en México por años, inhibiendo debates y procesos regulatorios a nivel nacional, orientados a imponer las normas sobre las prácticas y existencia de los medios de comunicación (prensa, radiodifusión y telecomunicaciones). El Grupo Oaxaca diseñó un discurso que colocó en la agenda pública y mediática, y que separó la comunicación noticiosa de los medios de aquella información documental contenida en los archivos de las instituciones de gobierno.

En todo momento, el discurso por la defensa del derecho de acceso a la información tuvo un marco sólido dentro de la teoría democrática. Vinculando los conceptos de información, ciudadanía y gobierno democrático, se buscaba armar a la sociedad mexicana de mejores elementos para culminar el proceso de cambio de régimen, que ponía fin a setenta años de hegemonía del PRI en el poder. El discurso vendía también la idea de la transformación administrativa para orientar las estructuras y el funcionamiento del gobierno hacia la consecución de metas de eficacia, eficiencia, transparencia, control de la corrupción y rendición de cuentas. Una ley en beneficio de la democracia y no de la burocracia que vinculó estos beneficios al discurso de los derechos humanos (*entitlement*).

Esta preconcepción no solamente conectaría con ideas democráticas de empoderamiento ciudadano, sino también con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, del que el gobierno foxista derivó el Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, presentado el 30 de enero de 2001, y que tenía entre sus objetivos dar transparencia a la gestión pública y contemplaba la regulación del acceso a la información. Los atributos democráticos se necesitaban visibilizar, concretizar e ilustrar en el marco jurídico en un contexto de transición democrática, como una muestra del nuevo compromiso de integridad y probidad dentro del contrato social que el gobierno de alternancia (que se anunciaba como el gobierno de la transición democrática) debía entregar a la nueva sociedad mexicana.

## Fortalecimiento del marco jurídico democrático

El discurso del derecho de acceso a la información del Grupo Oaxaca recogió un cúmulo de necesidades sociales y políticas derivadas de la desgastada relación entre los ciudadanos y el gobierno. Estas necesidades, convertidas en principios y reglas de derecho, cambiaron el panorama jurídico nacional en un camino sin marcha atrás. A los cuatro años de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promovida por el Grupo

Oaxaca, todos los congresos estatales y el del Distrito Federal habían aprobado su ley local. A la par, la Constitución federal y las constituciones estatales fueron reformadas de manera sistemática para incluir los principios del derecho y sus bases normativas.

El discurso político de empoderamiento ciudadano con el que nació la primera ley federal se normalizó en las leyes de transparencia. La idea de que la información en posesión del gobierno dejara de ser exclusivamente de conocimiento de los gobernantes y las burocracias, y pasara al dominio público mediante la apertura absoluta (salvo ciertas excepciones previstas por ley), transformaba la estructura de poder político. La variable ciudadana entró en la ecuación de los procesos de toma de decisión, de rendición de cuentas y de exigencia ciudadana. Este empoderamiento del ciudadano se materializó en el principio de máxima apertura, en las obligaciones de publicar información de oficio y en lo expedito de los trámites de solicitudes de información. Tanto las leyes como las constituciones colocan al ciudadano en el centro del procedimiento administrativo del acceso a la información, y pretenden también colocarlo en el centro de la verdad informativa, y por ello se crean los órganos garantes o especializados para defender el derecho de acceso a la información (y no la opacidad o reserva de la información).

El discurso del Grupo Oaxaca ofrecía también un cambio del modelo de comunicación democrática entre el binomio gobierno-ciudadano, donde se suprimen los intermediarios (medios de comunicación) y en el que cualquier ciudadano puede solicitar información al gobierno y hacerse de una opinión propia. Derivado de este gran movimiento en México, las leyes introdujeron la idea de la transparencia como obligación normativa de los gobiernos a informar activamente, fuera del monopolio mediático, al público en general y mediante canales accesibles. Incluso, hay una tendencia marcada a aumentar las obligaciones de transparencia para hacer disponibles diariamente, más información y documentos de gobierno.

Finalmente, el discurso de combate a la corrupción y rendición de cuentas del Grupo Oaxaca, bajo la idea de que el acceso a la información fungiría como herramienta de combate, no fue tan contundente como los discursos anteriores. En el contexto histórico académico de la existencia del Grupo Oaxaca, la relación causal y los efectos demostrables de la relación entre la aprobación de las leyes de acceso a la información y los niveles de corrupción, no se conocía científicamente, por lo que solo se pudo afirmar que el nuevo derecho era fundamental para la mejora administrativa, tal y como lo habían afirmado las instituciones financieras internacionales a finales del siglo veinte.

El procedimiento de acceso a la información y las obligaciones de transparencia establecidas en las leyes tienen objetivos de rendición de cuentas que han sido insuficientes como estrategias de acceso a expedientes relacionados con actos de presunta corrupción. En esta tendencia, las leyes recientes ya incluyen candados más estrictos, pero no por eso fácilmente aplicables, para imposibilitar la reserva de información en casos de corrupción.

## Aportaciones al combate a la corrupción e impunidad

El Grupo Oaxaca introdujo en el debate público del acceso a la información los mismos atributos morales de la idea de la corrupción, esto es, la idea platónica y aristotélica de un gobierno puro y virtuoso en contra de uno opaco, pervertido o degenerado. La idea de transparencia y de acceso a la información que finalmente se plasmó en el marco jurídico mexicano es rotundamente moral. Se caracteriza por una búsqueda por la probidad administrativa, la honestidad e integridad en la gestión pública. En este terreno, de extremo religioso, se crearon expectativas desmedidas sobre el alcance de las leyes de acceso a la información en contra de la corrupción e impunidad.

En los primeros cinco años de implementación de la Ley federal de Transparencia se evidenció el primer desencanto. En mi artículo "Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México" (*Revista del CLAD Reforma y Democracia 2008*) analizo la percepción de funcionarios públicos y su opinión sobre la importancia y la utilidad de la ley de transparencia. Aquí se demuestra que, ideal y conceptualmente, los funcionarios mexicanos conocen el discurso de los atributos morales: atrae modernidad, promueve la ética pública y es democrático. Pero en los hechos, los funcionarios opinaron que estas leyes no sirven para combatir la corrupción, a lo mucho complican el camino. Sin embargo, los funcionarios entrevistados pudieron advertir que una aportación positiva de las nuevas leyes es que lograron mejorar las prácticas de archivo.

Los primeros 10 años de implementación de las leyes de transparencia fueron también reveladores para visualizar su potencial contra la corrupción. Año con año, los índices de percepción publicados por Transparencia Internacional marcaron una tendencia en picada hacia una mayor percepción social de actos de corrupción. El hecho de que las leyes de transparencia hayan abierto contratos públicos y evidenciados informes de auditorías que antes se mantenían en reserva permeó en la opinión pública dejando un sentimiento cada vez más fuerte de impunidad.

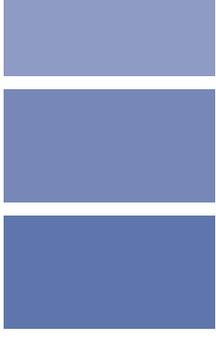
La máxima promesa no cumplida de las leyes de transparencia es impedir la impunidad; ahora sabemos, en la distancia y con el empirismo por delante, que los atributos del discurso que sirvieron para su creación y que sirven para defender su existencia son ideales ambivalentes y difícilmente alcanzables.

## Reflexiones finales

A raíz de las leyes de transparencia se advierte un cambio de modelo en la comunicación, basado en una relación directa entre ciudadanos y gobierno, que impone grandes desafíos a los medios de comunicación y a los políticos en la lógica de control informativo. La transparencia ha permitido la revelación de grandes y pequeños escándalos de corrupción, la disponibilidad de información administrativa inimaginable hasta hace 20 años y la conciencia de una nueva forma de administrar los archivos en el gobierno. Pero como concepto ambivalente también ha derivado en burocratización y aletargamiento de

procesos de toma de decisión, cargas de trabajo adicionales a funcionarios públicos y niveles altos de desconfianza entre ciudadanos y sus gobiernos.

Aun así, los gobiernos que no reforman el pacto social y otorgan nuevas garantías sociales en el contexto de las grandes transformaciones políticas, no dan legitimidad a sus promesas democráticas. Esta fue la coyuntura que supo leer y aprovechar el Grupo Oaxaca para promover el derecho de acceso a la información y las reglas de transparencia. Hoy por hoy, el derecho de acceso a la información (DAI) se ha convertido en una bandera contra los gobiernos corruptos que toman decisiones al margen de los ciudadanos, alimentando la moral que orbita alrededor del poder político y económico para controlarlo y limitarlo.



# La incidencia del Grupo Oaxaca en el derecho electoral

Salvador Olimpo Nava Gomar





La crisis de legitimidad de las instituciones y del Estado de derecho, en tanto cristalización el principio de seguridad jurídica, plantearon en México la necesidad de transparentar toda actividad pública, de ceder los espacios del secreto y la discrecionalidad a la apertura y la máxima publicidad. Por ello, la relevancia del régimen de transparencia y el derecho de acceso a la información pública se materializó como mecanismo de garantía de control social sobre las acciones de los poderes públicos y los demás sujetos obligados de hacer pública su información.

Durante décadas, los instrumentos jurídicos y políticos hicieron uso de los recursos para finalidades distintas del Estado, de manera velada y arbitraria. Sin embargo, con la alternancia en el año 2000, la movilización del Grupo Oaxaca reunió una serie de condiciones que permitieron colocar en la cúspide de la agenda nacional la regulación en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

En el año 2001, un grupo de académicos y representantes de los principales medios de comunicación impresos se reunieron en Oaxaca, en un congreso que, ya transcurrido el tiempo, podríamos decir que tenía la finalidad de reforzar la participación democrática en los asuntos públicos del país. Ese grupo de entusiastas nombrado por la periodista Ginger Thompson, de *The New York Times*, como Grupo Oaxaca, se convirtió en la voz de la sociedad civil frente al Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión y, tal como lo dijo Francisco Javier Acuña, presidente del INAI, heredaron al país una nueva visión de la relación Estado-sociedad (Acuña, 2018).

Desde entonces, la transparencia, la rendición de cuentas y la máxima publicidad se han posicionado como herramientas para legitimar la actuación de las autoridades, lo cual cobra especial relevancia cuando se trata de órganos e instituciones electorales en el desarrollo de los procesos comiciales, a fin de disipar la desconfianza de la ciudadanía (González Jordan, 2018).

Dada mi biografía profesional y desarrollo académico, considero importante analizar el progreso de la transparencia y el derecho de acceso a la informa-



ción en materia electoral, y la propia trascendencia e impacto que tuvo y ha tenido el Grupo Oaxaca.

Hace 17 años se comprendió que no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por la transparencia. Desde entonces, la transparencia se colocó en el radar de autoridades, académicos, políticos, periodistas, activistas y ciudadanos. Ahora corresponde analizar los avances que se alcanzaron y los frutos que se generaron, y sobre todo, reconocer con humildad los retos pendientes y las áreas de oportunidad que nos permitan abonar al perfeccionamiento del régimen de transparencia y acceso a la información en nuestra incipiente democracia.

## **Evolución del derecho de acceso a la información y transparencia en materia electoral**

Con la reforma de 1977 al artículo 6 constitucional, se incorporó el derecho a la información. Sin embargo, resultó completamente ineficaz, ya que no se contemplaron directrices, procedimientos u órganos ante los cuales los ciudadanos pudieran acudir para ejercer dicha prerrogativa y, en consecuencia, tampoco se previeron mecanismos para impugnar la resistencia de algún ente público de entregar o revelar la información.<sup>9</sup>

Hasta entonces, el derecho de acceso a la información y transparencia en el ejercicio de la función pública habían tenido poca notoriedad en la vida política y social del país, no obstante, con la caída del sistema en las elecciones de 1988,<sup>10</sup> la ciudadanía reclamó comicios que se apartaran de la opacidad, por lo que resultaba incuestionable la necesidad de crear órganos y una normativa que lo permitiera, a partir de lo anterior y como resultado de las reformas a la Constitución en materia electoral, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se ordenó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE).

Paralelamente, al aprobarse la Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión en el 2000, se previó que el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos y los Estados están obligados a garantizar su ejercicio. En ese contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al resolver el caso “La última tentación de Cristo” determinó que el contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión abarca, como un derecho colectivo, recibir cualquier información y conocer la expresión del pensamiento ajeno.

9 Como antecedente tenemos el emblemático caso de los diarios *The New York Times* y *The Washington Post* (1971). El Tribunal Supremo de los Estados Unidos vinculó el derecho de acceso a la información con la labor periodística. Sostuvo que no era posible establecer una censura para los mencionados diarios, que les prohibiera publicar información clasificada del Pentágono, vinculada con la Guerra de Vietnam. Los seis jueces coincidieron en que cualquier sistema de restricciones a la libertad de expresión llega al tribunal con una fuerte presunción de invalidez constitucional, y, por lo tanto, el gobierno tiene una carga de mostrar justificación por su imposición (The New York Times, 2016).

10 Algunos años después, la SCJN, en 1996, vinculó el derecho a la información con el respeto a la verdad y lo consideró una prerrogativa básica para el mejoramiento de la conciencia ciudadana. De acuerdo con lo anterior se emitió la tesis P. LXXXIX/96.

Desde la ventana de lo electoral, a finales del año 2001 y principios de 2002, los ciudadanos, en su calidad de militantes de partidos políticos, acudieron a las autoridades electorales para obtener información sobre la manera en que se integraban los órganos directivos de los institutos políticos a los que pertenecían, al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió que, como parte de su derecho fundamental de asociación política, todo ciudadano tiene derecho a conocer la información contenida en los registros de los órganos directivos de los partidos políticos, así como la información o documentación que soporte dicho registro y se relacione con los procedimientos seguidos para la integración y renovación de tales institutos (Nava Gomar, 2009).

Ante la incertidumbre que provocaba –tanto para la sociedad civil como para los órganos del Estado– la falta de regulación en la materia, el evidente desequilibrio entre los derechos de los ciudadanos frente a las obligaciones de la autoridad, un grupo de académicos y representantes de medios de comunicación, reunidos en el marco del “Seminario de Derecho a la Información y Reforma Democrática” alzaron la voz (después se conocerían como Grupo Oaxaca, uno de los más importantes interlocutores de la sociedad civil en materia de acceso a la información).

Previo a la propuesta de ley presentada al Congreso de la Unión, el Grupo Oaxaca desarrolló una serie de instrumentos que sirvieron como pautas para la regulación en materia de transparencia y el acceso a la información. Ejemplos de estos instrumentos son la Declaración de Oaxaca, que se dio a conocer el 24 de mayo de 2001 y proponía seis principios democráticos y el Decálogo del Derecho a la Información que señalaba los principios que debería contener una ley moderna y aceptable.

El Grupo puso en marcha una serie de esfuerzos provenientes de la sociedad civil encaminados a gestionar, en el espacio público y ante los poderes del Estado, el cambio de la incultura de la secrecía, arbitrariedad y discrecionalidad por la cultura de la transparencia, rendición de cuentas, apertura, supervisión y participación ciudadana, combate a la corrupción y la promoción de valores sociales que encaminaran a un Estado más democrático y con mejores condiciones de vida. Sin duda, fue un hecho histórico.

A partir de lo anterior, el 6 de diciembre de 2001, el Grupo Oaxaca presentó formalmente ante la Cámara de Diputados su proyecto de ley. Después de seguir el proceso legislativo correspondiente y una vez analizada ésta y otras dos propuestas, con la negociación y deliberación insólitas del propio Grupo con el gobierno federal y los legisladores, el 11 de junio de 2002 se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

Gracias a las aportaciones y a la labor del Grupo se crearon obligaciones legales que vincularon a los órganos del Estado (incluidos el TEPJF y el entonces IFE) a dejar de lado las dádivas informativas en donde el poder, de manera arbitraria, daba a conocer únicamente lo que a su juicio era información y lo

que era oportuno. Pero más importante aún, propició el nacimiento de una voluntad colectiva por perfeccionar el sistema de transparencia y acceso a la información del país. Es a partir de este momento que encontramos los siguientes acontecimientos claves para el derecho electoral, relacionados con el desarrollo de la transparencia y el acceso a la información.

## Desarrollo normativo

En mayo de 2003 el IFE aprobó el Reglamento en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Posteriormente, en julio de 2007, se adicionó un párrafo segundo al artículo 6 constitucional, configurando bases y principios a este derecho que buscaban su homologación a nivel local y en enero de 2008 se publicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>11</sup>

Dadas las asimetrías en el esquema de competencias federal y el local, en febrero de 2014 se reformó de nueva cuenta al artículo 6 constitucional, el cual contempló, entre otras cosas, modificar la naturaleza jurídica del órgano garante a nivel federal como un organismo constitucionalmente autónomo (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI) con competencia a nivel federal respecto de todos los sujetos obligados (incluyendo al Instituto Nacional Electoral y a los partidos políticos). Durante la etapa de transición se publicó la Ley General de Partidos Políticos<sup>12</sup> y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>13</sup>

Finalmente, resultaba oportuno contar con una ley que diera operatividad a las directrices establecidas en dicho precepto y homologar el ejercicio del derecho de acceso a la información a nivel nacional, por lo que el 4 de mayo de 2015 se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (González Jordan, 2018).<sup>14</sup>

11 Establecía obligaciones para los partidos políticos en materia de transparencia y acceso a la información y se previó que toda persona tenía derecho a acceder a la información de los partidos políticos a través del ahora Instituto Nacional Electoral mediante la presentación de solicitudes.

12 Contemplaba que toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos.

13 Señaló que tanto el INE como los organismos públicos locales son autónomos y están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y deben regir todas sus actividades bajo el principio de máxima publicidad.

14 Contempló la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que sustituyó al IFAI, la distribución de competencias entre los organismos garantes de acceso a la información de la Federación y de las entidades federativas, la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, cuyo propósito es fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano, y se creó la Plataforma Nacional de Transparencia que permite cumplir con los procedimientos y obligaciones de los sujetos obligados.

## Desarrollo jurisdiccional

El TEPJF reconoció el derecho de acceso a la información en manos de los partidos políticos en función de la calidad de ciudadano y no de militante. Además, se admitió la mencionada prerrogativa como un nuevo supuesto de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (Nava Gomar, 2009), lo que en los hechos elevó a la protección del derecho de acceso a la información a la categoría de derecho fundamental, pues fue tutelado desde entonces por un tribunal constitucional.

Se amplió el alcance del principio de publicidad y transparencia sobre las conductas y procedimientos específicos de los partidos políticos que están relacionados con los principios de certeza y transparencia en el proceso de selección interna de candidatos y la necesidad de transparentar el uso de instrumentos de opinión pública.

A partir de la reforma constitucional de 2014 se incorporaron diversos criterios jurisdiccionales, entre los que se destacan jurisprudencias relacionadas con el deber de las autoridades municipales de informar a los miembros y autoridades de comunidades indígenas sobre sus sistemas normativos y procedimientos<sup>15</sup> y la competencia de las salas regionales para poder resolver los juicios de revisión constitucional electoral, donde se reclame un tema inherente al derecho de acceso a la información.<sup>16</sup>

## Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Por su parte, la CIDH al resolver el caso “Herrera Ulloa vs. Costa Rica” señaló que la transparencia de las actividades gubernamentales es componente fundamental del ejercicio de la democracia y determinó que las tareas de gobierno y las actividades del Estado a través de sus diversos órganos no son indiferentes y mucho menos debieran ser inaccesibles al conocimiento de los ciudadanos. Posteriormente, con motivo del caso “Claude Reyes y otros vs. Chile” se reconoció que el acceso a la información es un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de expresión y lo vinculó con el derecho a la participación política reconocido en el artículo 23 de la misma Convención.

Una manifestación reciente del ejercicio del derecho de acceso a la información por la sociedad civil y exigencia de transparencia en la actividad del Estado lo encontramos en el reportaje “La estafa maestra. Graduados en desaparecer dinero público”, publicado por Animal Político y Mexicanos Contra la Corrupción, que reveló el sofisticado fraude a través del cual el gobierno federal desvió miles de millones de pesos.

Lo interesante de ese ejercicio deviene de la ardua labor de los periodistas Nayeli Roldán, Manuel Ureste y Miriam Castillo, que coordinados por Daniel Moreno, que se dedicaron a obtener toda la información relacionada con el desvío de recursos, y como prueba de ello publicaron en el portal de noticias

15 Jurisprudencia 46/2014.

16 Jurisprudencia 6/2014.

Animal Político, entre otras cosas, los documentos obtenidos de las 500 solicitudes de información pública, además de haber analizado diversas fuentes de información<sup>17</sup> que involucran la participación y apertura de organismos y entidades gubernamentales.

Desde la primera reforma al artículo 6 constitucional que contempló el derecho a la información pasaron casi 25 años sin que existiera un verdadero interés por garantizar el ejercicio oportuno de dicha prerrogativa. Es cierto que el derecho electoral, por su especial naturaleza y ante las exigencias de la ciudadanía, se encontraba orillado a pronunciarse y resolver sobre las solicitudes y demandas en la materia, las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales no contaban con facultades, parámetros claros ni precedentes que guiaran el sentido de sus resoluciones y determinaciones.

A partir del cambio de paradigma que, entre otros actores, construyó el Grupo Oaxaca, se generó un ánimo de transición hacia un Estado en donde no solamente existieran elecciones periódicas, sino que los ciudadanos pudieran ejercer plenamente el derecho al voto de manera informada, se ejerciera un control social y efectiva fiscalización ciudadana del poder, se exigiera rendición de cuentas y se evitaran abusos y arbitrariedades por la propia autoridad.

Después de haberse publicado la primera LFTAIPG comenzaron a expedirse una serie de ordenamientos jurídicos en la materia, muchos con la finalidad de perfeccionar la regulación anterior. De esta manera afirmo que lo hecho por el Grupo Oaxaca no se limitó al resultado de su propuesta de ley, sino que sus esfuerzos permearon en los siguientes años, en las siguientes normas y en las siguientes generaciones, pues la intención última de consolidar el sistema democrático en México a través del derecho de acceso a la información y la transparencia continúa siendo un bastión en nuestro país.

## Transparencia y acceso a la información en la actualidad

Poco antes de que se expidiera la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el 2001, el Latinobarómetro<sup>18</sup> publicó el *Índice de Democracia*, que colocaba a México en el sitio 7 de 17 del ranking, mientras que Transparencia Internacional presentaba el *Índice de percepción de la corrupción* en el que nuestro país ocupaba el lugar 51 de 91 naciones evaluadas (López Aceves, 2013).

17 Entre las que se encuentran las actas constitutivas de las personas morales, declaraciones de funcionarios públicos, auditorías forenses de dependencias y universidades, procesos de licitaciones y declaraciones de impuestos de empresas con el apoyo del Registro Público de Comercio, el sitio oficial del Sistema de Información Empresarial Mexicano, Compranet, Contratabook, Registro Único de Proveedores y Contratistas, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), el listado de contribuyentes con operaciones presuntamente inexistentes y los listados definitivos del SAT, la Secretaría de Economía a través de solicitudes de información y portales de obligaciones de transparencia de las dependencias públicas.

18 Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos.

Actualmente, y de acuerdo con los resultados de la Métrica de Gobierno Abierto 2019,<sup>19</sup> hay avances en la apertura gubernamental del Estado mexicano. Los datos recabados sugieren que las leyes, instituciones, plataformas y sistemas que se han creado en los últimos años funcionan y son utilizados por las personas (se recibieron 790 mil 400 solicitudes en 12 meses).

Además, señalan que el componente de acceso a la información que evalúa el procedimiento para valorar si los sujetos obligados responden a las solicitudes que reciben conforme a los requisitos de la ley, en una escala de 0 a 1, es de 0.92 en el Poder Judicial y 0.72 para los partidos políticos, vista desde la perspectiva gubernamental, y de 0.53 y 0.5, respectivamente, desde la perspectiva ciudadana.

Por su parte, sobre el componente de transparencia activa que evalúa la medida en la que los sujetos obligados cumplen con publicar cierta información, se puede advertir que el Poder Judicial tiene una calificación de 0.88 y los partidos políticos de 0.64.

Sin embargo, del componente de datos abiertos, se revela que el Poder Judicial tiene un puntaje de 0.19 y los partidos políticos de cero. Aunado a lo anterior, el Informe del Latinobarómetro señala que la confianza de los ciudadanos a los partidos políticos en México es de 11 por ciento y 32 por ciento del Tribunal Electoral e Instituto Electoral.

De los resultados y avances expuestos podemos advertir que nuestro país ha implementado una serie de mecanismos dirigidos a atender las deficiencias del sistema de transparencia y acceso a la información, tan es así que en comparación con los resultados relacionados con corrupción se pueden observar mejores puntuaciones y lugares.

A decir verdad, México cuenta con órganos, autoridades y ordenamientos jurídicos que, siendo perfectibles, han procurado avanzar en el desarrollo de los principios que desde 2002 fueron posicionados como elementos mínimos para una democracia. De esta manera, el TEPJF y el INE han procurado cumplir con las obligaciones que la ley les impone y buscan llevar a cabo acciones tendientes a generar una transparencia proactiva (en 2018 el Tribunal Electoral<sup>20</sup> recibió 568 solicitudes de información y el INE 3 mil 689).<sup>21</sup>

Su actividad resulta trascendental, por una parte, el INE como encargado de organizar las elecciones federales busca garantizar que los ciudadanos acudan a la casilla, depositen su voto en la urna y que los resultados electorales sean fidedignos, verificables y por tanto confiables. Por otro lado, en el ámbito judicial, la confianza en las resoluciones supone necesariamente la confianza en el proceso. La legitimación democrática de la

19 La Métrica de Gobierno Abierto es el resultado de evaluar la apertura gubernamental de mil 243 sujetos obligados (entidades de gobierno que tienen la obligación de dar a conocer sus acciones ante la ciudadanía), lo que equivale aproximadamente al 15 por ciento del total de sujetos obligados en el país.

20 De acuerdo con el Informe de labores del TEPJF y el Informe Anual del INAI.

21 Informe anual en materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del INE.

decisión judicial pasa por la transparencia en las formas y en los procedimientos que permitan a la ciudadanía conocer de la manera más amplia y oportuna posible, no solo el sentido de la determinación, sino también los argumentos y razonamientos que la soportan, motivan y fundamentan (Nava Gomar, 2013).

No obstante, se tendrá que poner especial énfasis en los siguientes aspectos, el primero relacionado con los partidos políticos, el segundo con la calidad de la información y el tercero el combate a la corrupción.

## Conclusiones

Lo hecho por el Grupo Oaxaca en el desarrollo del régimen de transparencia y acceso a la información de nuestro país sembró la semilla y ha dado muchos de los frutos que hoy se han cosechado. Encabezó un movimiento que, sin otro interés más que el de abrir las puertas a los ciudadanos para ejercer un derecho que durante mucho tiempo fue letra muerta en la Constitución, logró impregnar en la forma de vida del Estado y de sus gobernados.

Como lo he expuesto anteriormente, (Nava Gomar, 2013) el principio de transparencia o de máxima publicidad en el contexto de las elecciones democráticas es muy relevante. Solo así es posible el ejercicio pleno de los derechos político-electorales fundamentales de votar, ser votado, asociación y afiliación, puesto que se requiere, la mayoría de las veces, contar con información respecto a los partidos y sus procesos internos para definir una opción política, ya sea para la emisión del sufragio, o para definir una militancia o una candidatura. Además, la organización transparente del proceso electoral es una condición necesaria de su validez y legitimidad, particularmente por cuanto hace al escrutinio y cómputo de la votación emitida y de los resultados de la elección.

Hoy tenemos avances que algunos años atrás eran inimaginables. Las autoridades electorales han tomado una posición distinta frente a sus obligaciones de transparentar información y de dar a los ciudadanos mecanismos para que puedan ejercer de manera oportuna el propio derecho de acceso como elemento imprescindible del resto de derechos político-electorales.

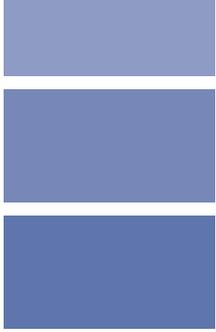
Sin embargo, es importante reconocer que ninguna sociedad ha alcanzado un cumplimiento perfecto del Estado de derecho y nuestro país no es la excepción, enfrentamos un reto permanente de construir y renovar las estructuras, instituciones, y normas que pueden apoyar y sostener una cultura de transparencia y como parte de los desafíos que debemos atender se encuentran los siguientes:

- Transición a la calidad de la información. Tenemos normas que obligan a transparentar información y contestar solicitudes de los ciudadanos, y la mayoría de los estudios analizan si ésta existe y si los sujetos activos cumplen con la ley. Sin embargo, debemos poner especial énfasis en procurar que la información que se ponga a disposición del ciudadano sea fácil de entender, esté completa y sea oportuna.

- Cultura de transparencia. Uno de los principales problemas que obstaculizan el desarrollo de la democracia es que la ciudadanía no tiene cultura de requerir y solicitar información a la autoridad. Generalmente utiliza medios de comunicación y se basa en diferentes fuentes de información sin acudir a la propia autoridad.
- Combate a la corrupción. Nuestro país se ve constantemente atacado por actos de corrupción en todos los niveles y en todos los poderes, por eso debe impulsarse la transparencia como uno de los remedios a este problema y exigirse a los sujetos obligados el cumplimiento de la ley.
- Partidos políticos. Estos institutos tienen poca credibilidad. Por una parte, los ciudadanos, que no necesariamente militan en un partido político, reclaman saber cómo y en qué se utiliza el dinero que el Estado les otorga, y por otra, aquellos que están afiliados o que pretenden hacerlo demandan conocer los procesos internos de selección y los documentos que respaldan sus actos. Las autoridades electorales están obligadas a garantizar su autonomía, pero también, en conjunto con el INAI, a exigirles el cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, que deberá reforzarse para darle certidumbre a los ciudadanos.

Finalmente, hay que destacar que hoy más que nunca, los ciudadanos juegan un papel central frente a la información, intervienen activamente en el seguimiento, control y evaluación de las funciones de los órganos del Estado, y gracias a los avances tecnológicos, normativos y culturales se ha revolucionado la forma en que ejercen sus derechos y cada vez es más amigable la comunicación con la autoridad.

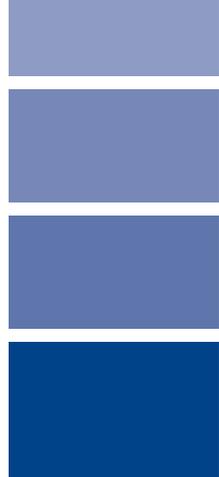




# La sencilla trascendencia del Grupo Oaxaca

Roberto Rock Lechón





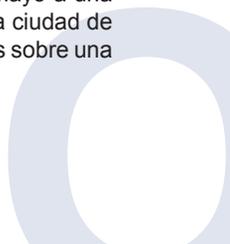
Visto en perspectiva, es posible que el establecimiento de las bases para un sistema de transparencia y acceso a la información pública, justo en el arranque del 2000, se haya constituido en uno de los impulsos, uno de los “jalones” más importantes en materia democrática del México contemporáneo.

El contexto de obligada referencia es la alternancia partidista ocurrida en la presidencia del país en diciembre de 2000, por vez primera, en más de 70 años, con la llegada al poder de Vicente Fox Quesada. Esta coyuntura histórica anticipaba cambios, y la sociedad le tomó la palabra.

En febrero de 2001, por convocatoria del diario *El Universal* y con apoyo de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), una veintena de medios de comunicación se reunieron en la Ciudad de México para deliberar sobre los cambios que requería el país a la luz de la transición democrática. Un largo compendio, con una docena de propuestas, fue presentado en esa ocasión y publicado, simultáneamente y a doble plana, por los medios ahí representados. Entre sus propuestas, se incluía impulsar una legislación a favor del acceso a la información pública. Una característica de ese encuentro fue que dio pie a un nuevo episodio de desencuentros entre periodistas y académicos. Se trataba de un no-diálogo que había dominado por años ambas esferas, por prejuicios mutuos y una larga historia de agravios menores.

Luis Javier Solana, actor clave en la aprobación constitucional en 1977 del concepto del derecho a la información, como funcionario de la presidencia de la República durante el gobierno de José López Portillo, figuraba en ese 2001 como asesor de la dirección general de *El Universal*. Solana se dio a la tarea de tender puentes y encontrar coincidencias entre los medios y la academia, indispensables para generar un impulso común en el que los expertos aportarían el rigor jurídico y el conocimiento de las mejores prácticas, y los medios dieran alas a una gestión en favor del cambio.

Los contactos de Luis Javier Solana dieron fruto al convocar en mayo a una nueva reunión, con la participación de medios y la academia, en la ciudad de Oaxaca. Con el acuerdo inicial de que ambas partes deliberaríamos sobre una



única demanda y centraríamos el trabajo futuro en ese eje. En su momento, Miguel Treviño, que entonces representaba al Grupo Reforma, fue clave para que el esfuerzo se enfocara en el tema de la transparencia.

Tras esa reunión, en una cafetería del hotel sede, confeccionamos una lista en una libreta de taquigrafía. Surgieron los nombres de académicos expertos en el tema y que ahí, sin más preámbulo, asumieron un compromiso: Juan Francisco Escobedo, Ernesto Villanueva e Issa Luna, de la Universidad Iberoamericana; Salvador Nava, de la Universidad Anáhuac y Jorge Islas, de la Facultad de Derecho de la UNAM. Por los medios, los citados fueron Luis Javier Solana de *El Universal*; Miguel Treviño del Grupo Reforma; Jenaro Villamil, de *La Jornada*; Luis Ernesto Salomón, de *El Informador de Guadalajara*, y el que esto escribe, Roberto Rock, por *El Universal*.

Fue en esta dinámica y en esta atmósfera que surgió el Grupo Oaxaca. Fue una singular convergencia entre diversos actores, en ámbitos no solo variados sino de alguna manera, discordantes. Tengo para mí que ello acabó configurando un logro y una aportación para el país gracias a la coincidencia de convicciones entre académicos, periodistas, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, legisladores y funcionarios públicos que decidieron darle a México una muestra de vocación democrática que hoy nos permite recoger ese episodio como un momento de grandeza.

Analizado desde finales de la segunda década del siglo, es posible encontrar insuficiencias, errores e incluso quizá ingenuidad en quienes participamos en esta construcción colectiva. Otros muchos hombres y mujeres han sumado su esfuerzo institucional, profesional y político para profundizar y extender la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas como parte de nuestra cultura democrática.

Como todo avance humano, la nueva generación de derechos humanos reconocida e incorporada en la Constitución siempre corre el riesgo de enfrentar presiones de regresión por un giro en el péndulo de la política o por episodios coyunturales, que pueden generar una presión pública a causas o movimientos sociales.

Será siempre necesario legitimar con la tarea diaria y la identidad de convicciones, el valor de la cultura democrática para nuestra convivencia en un clima de libertades, de equilibrios en el ejercicio del poder público y la vigilancia de los funcionarios electos. La libertad y la democracia no deben entenderse jamás como algo que se nos otorga de antemano. Todos los días deben ser cultivadas y fortalecidas.

La aportación del Grupo Oaxaca y del México que le dio origen radica en ofrecer una mirada a lo que podemos lograr cuando vencemos la polarización y trabajamos, sin detenernos en aquello que nos separa, sino en nuestras coincidencias. Ese fue su mérito real, modesto y a la vez de un valor enorme.

Esta iniciativa derivó en la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que dio lugar a un órgano en la materia,

el entonces IFAI. Pero mi convicción es que su principal aporte fue contribuir a desarrollar una cultura de la transparencia y su acción recíproca, que es la rendición de cuentas.

Este último factor, la rendición de cuentas, es el que muestra mayor rezago entre nosotros. Coincido con muchos autores y analistas en que los esfuerzos institucionales y de la sociedad civil no han fructificado en una mejora relevante en los índices de corrupción. El pasado reciente y en particular durante la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) fue ejemplo de opacidad, saqueo del erario y connivencia con actores privados en perjuicio de la sociedad mexicana.

No obstante, persisten y aun se multiplican los esfuerzos desde el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil y del sector académico para alentar el crecimiento de los niveles de transparencia con responsabilidad. Un ejemplo es la campaña 3 de 3.

Como lo establecieron diversos autores, la transparencia y la rendición de cuentas son ya conceptos que suponen un profundo activo en la sociedad mexicana. Ese es sin duda el mayor logro del Grupo Oaxaca y de una generación de académicos, periodistas, legisladores y servidores públicos que demolieron juntos la antigua cultura que daba por sentado que la información de interés público pertenece a la sociedad y no al poder, sea público o privado.

Al recordar aquellas etapas iniciales no se puede pasar por alto que el Congreso federal mostraba, desde 1997, una nueva composición, inédita en la historia moderna del país, pues en la Cámara de Diputados los partidos de oposición eran mayoría. Ese referente, más una autoridad electoral independiente, forman parte de las raíces que sostuvieron la alternancia partidista en la presidencia de la República en el 2000.

Los estudiosos del tema, que han sistematizado experiencias y antecedentes, advierten dos vertientes en la evolución de la transparencia en México: la pasiva y la proactiva. La primera busca que los órganos públicos permitan el acceso a la información que emana de sus diferentes actividades públicas, sin poner obstáculo alguno para tal ejercicio jurídico. La transparencia proactiva presupone una acción positiva de los órganos estatales para establecer un comportamiento activo por parte de los sujetos para no solo poner a disposición la información pública, sino ir hacia la sociedad para que conozca su actuación. Lo anterior tiene una conexión directa con la rendición de cuentas y el acceso a la información pública.

Estos abordajes destacan, en el ámbito institucional, la entrada de México en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1994, y la obligación de adoptar sus cánones. Y por lo que toca a los esfuerzos de la sociedad civil y la academia subrayan generalmente el precedente de la Declaración de Oaxaca y su incidencia en la primera ley en este campo. Como es conocido, ambos impulsos derivaron en sucesivos esfuerzos de reformas constitucionales que fortalecieron a las nuevas instituciones, como el ahora INAI, y mejoraron múltiples procedimientos.

La Declaración de Oaxaca, dada a conocer el 24 mayo de 2001, contiene principios democráticos que son parte de las propuestas del Grupo Oaxaca: 1) adecuación del texto constitucional para precisar que la información pública en posesión de los poderes del Estado pertenece a los ciudadanos, 2) legislar en materia de acceso a la información, 3) establecer sanciones a los servidores públicos que nieguen la información y 4) crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad.

La fraseología académica habla de la transparencia institucional, la cual se centra en la creación de diversas dependencias y órganos de control en materia de transparencia que tienen como presupuesto tanto el modelo legal como el constitucional. Estos órganos se pueden denominar de última generación.

También es cierto que los conceptos de la transparencia ya forman parte del discurso social y son frecuentes en los dichos de políticos, en los reclamos de agrupaciones cívicas y en textos académicos. Para un observador ajeno podría resultar claro que la transparencia y la rendición de cuentas forma parte de nuestra cultura, nuestro cuerpo legal y nuestras prácticas cotidianas. Pero ello, desde luego, está lejos de ocurrir. La referencia al Grupo Oaxaca es una constante en todos los acercamientos que buscan rastrear el proceso mediante el cual esta cultura social comenzó a geminar en el país.

Es frecuente que la revisión sobre el episodio que impulsó el Grupo Oaxaca amerite una mirada rápida y superficial por parte de la academia y otros analistas en este campo, quizá debido al escaso registro público que supuso la intensa vida de esta iniciativa desde inicios de 2001 y hasta muy avanzado 2002.

El 11 de junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta ley garantiza a toda persona el acceso a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y toda entidad federal. La presidenta fundadora fue María Marván, quien tuvo una importante labor como pionera. A la misma altura se halló su sucesora, Jacqueline Peschard. Ambas abrieron la brecha de una tarea azarosa.

En esos 18 meses, el Grupo Oaxaca logró generar un primer anteproyecto de lo que sería la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. Acordó entre los medios participantes (que fueron más de 120 diarios) la publicación simultánea de una decena de desplegados periodísticos y cientos de reportes noticiosos que mantuvieron vigente el tema en la agenda pública.

Los integrantes del Grupo llevaron esa iniciativa a una reunión representativa con diputados de todos los partidos en la cámara baja, a lo que siguió una amplia serie de encuentros con diversas comisiones de trabajo al interior de la Cámara de Diputados.

En otoño de 2001, el gobierno de Vicente Fox envió su propia iniciativa de ley a la Cámara de Diputados. Ante este escenario, el Grupo Oaxaca recabó las firmas de diputados de las diversas fracciones para convertir el anteproyecto en iniciativa de reforma. El primero en firmar fue Martí Batres, entonces coor-

dinador de la bancada del PRD. Pero el momento de mayor simbolismo fue quizá cuando al llevar la iniciativa ante la tribuna de la cámara, su presidenta, Beatriz Paredes, del PRI, anunció su adhesión.

Ello abrió un periodo de negociaciones en dos carriles diferentes: con la comisión cameral que procesaba el tema, bajo la presidencia del diputado panista Armando Salinas Torre. Y en paralelo, con la Secretaría de Gobernación de Vicente Fox, por conducto del subsecretario de Gobernación, José Luis Durán Reveles.

En el primer frente, el Grupo Oaxaca designó como representantes a los académicos Juan Francisco Escobedo y Jorge Islas, a los que con frecuencia se sumaban otros de los integrantes del grupo. En este campo se destacó la apertura de los diputados al diálogo, que se vio complementada con lo que ocurrió en el Senado. También debe distinguirse que la voz gubernamental hacia dentro del Congreso fue del responsable de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Sergio López Ayllón, quien sostuvo posiciones de avanzada y a favor de la apertura.

Un episodio desconocido hasta este momento es que cuando la agenda de negociación giraba en torno a temas cruciales, el subsecretario Durán Reveles hizo al Grupo Oaxaca una propuesta que suponía una manzana envenenada: a cambio de ceder en asuntos sustantivos, el Grupo designaría a dos de los integrantes del nuevo órgano garante de la transparencia, el IFAI. El equipo hizo una consulta interna, especialmente hacia sus miembros académicos, los únicos calificados para ser comisionados de transparencia. Todos ellos rechazaron esta propuesta, lo que supuso su renuncia a una aspiración que habría sido sin duda legítima. Se trató de un momento de intenso orgullo íntimo para el Grupo Oaxaca.

Resulta de especial valor el rescate que de la historia de este grupo ha efectuado Juan Francisco Escobedo, integrante del mismo, y una de sus voces más luminosas. Él ha hecho una afortunada recopilación de la tarea desempeñada, de sus alcances y también de las limitaciones que el entorno social, legislativo y político le impusieron, lo que no la despoja, antes, al contrario, de su carácter pionero.

Esta base jurídica permitió los siguientes pasos en la ancha avenida que ha venido construyendo el acceso a la información pública en México. No debe escaparse de la comprensión sobre la trascendencia de esta etapa que tal hecho sembró en nuestro cuerpo legal el reconocimiento de un nuevo derecho humano, el acceso a la información pública. Y abrió la cascada de leyes en la materia en todos los estados del país. Ello atrajo el interés de otras naciones, en especial de América Latina, que crearon sus propios marcos normativos en la materia e incluso buscaron replicar el modelo propuesto por el Grupo Oaxaca para impulsarlos.

Francisco Acuña, valioso interlocutor desde la academia del Grupo Oaxaca, fue designado miembro del ahora INAI en 2014, y en 2017 asumió su presidencia. Él ha escrito sobre esos años iniciales: "Nadie estaba instruido para la transparencia. No fuimos imaginados ni instruidos desde niños desde la

visión cívica, en la visión cívica mexicana, no estaba incluida la transparencia. Las instituciones públicas se han forjado en la transparencia a contrapelo...”.

Los logros alcanzados por esa generación abrieron el camino a lo que vendría años después. El 20 de junio de 2007 se publicó el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6 de la Constitución federal. Esta reforma reconoce constitucionalmente el derecho de acceso a la información pública. El 7 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política Federal, en materia de transparencia, ordenando la homogenización de toda la legislación en la materia a nivel federal y en las entidades federativas.

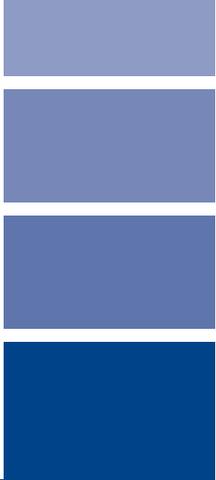
Entre los puntos que se establecieron se encuentra ampliar el espectro de sujetos obligados a los partidos políticos y sindicatos, así como a los órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos, a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los tres órdenes de gobierno, y a las personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o que realicen actos de autoridad.

Otro aspecto fundamental es que este modelo normativo dio lugar a un nuevo orden institucional que pretende la consolidación de un sistema nacional de transparencia. Aunque formalmente se fortalece al organismo garante a nivel federal, al otorgarle autonomía constitucional, y dar a sus determinaciones el carácter de definitivas e inatacables. También establece las bases para crear organismos autónomos en los 31 estados de la República y en la Ciudad de México.

En el artículo 6 constitucional se incorporaron todas las disposiciones relativas a la “nueva generación” de la transparencia, de tal forma que se encuentra establecido en tal artículo:

Apartado A (...) I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

De cuando en cuando, algunos de los miembros del Grupo Oaxaca hemos coincidido en algún espacio, alguna mesa de debate o un evento social. Disfrutamos de la circunstancia porque en esos meses se forjó una amistad profunda. Ninguno lo expresó con palabras en esos momentos. Pero estoy seguro que todos tenemos la satisfacción de haber acompañado al país y a muchos mexicanos de valía en una página brillante de nuestra historia contemporánea. Fuimos enormemente afortunados.



**Libertades bajo amenaza.  
El espíritu del Grupo Oaxaca  
de cara al futuro**

Luis Ernesto Salomón Delgado





El derecho a saber es condición esencial del hombre. La sociedad contemporánea, líquida, como dice Zygmunt Bauman, se mueve en un entorno de saturación de información que aparentemente nos iguala, pero que en realidad nos divide. El ejercicio del derecho de acceso a la información de la cosa pública, su preservación, el manejo de datos personales y la regulación de la inteligencia artificial son algunos de los tópicos más desafiantes que están en la discusión pública.

En nuestro país se ha desarrollado una intensa actividad en el debate académico, en el activismo social y en las, relativamente nuevas, instituciones públicas encargadas de hacer efectivos los derechos garantizados en la Constitución.

Merece la pena destacar que en el proceso se presentó un hecho sin precedente en la realidad política nacional: grupos de la sociedad civil impulsaron un cambio constitucional mediante propuestas concretas provenientes de los medios de comunicación y las universidades y con la participación de especialistas que conformaron el llamado Grupo Oaxaca.

La actividad de ese grupo desencadenó los procesos legislativos que llevaron al nacimiento de nuevas instituciones públicas nacionales y locales. En aquel momento se construyó un espíritu de compromiso con la democracia y la libertad del que emanaba un profundo amor a México, el mismo que permitió actuar para aportar soluciones al desafío de la consolidación de las instituciones públicas comprometidas en ampliar el ámbito de los derechos personales.

Actualmente, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) desempeña un papel fundamental para incrementar la defensa de los derechos, la difusión de la conciencia sobre los mismos, como respecto al debate sobre los retos a los que se enfrenta la sociedad contemporánea en México y en el mundo dados los fenómenos inéditos suscitados por el uso de las tecnologías de información en los ámbitos social y político. El INAI, como órgano constitucional autónomo, tiene las condiciones para convertirse en el referente en el campo del ejercicio del derecho de acceso a la información.



Hay mucho por realizar para promover un adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información de las personas. La enorme desigualdad se refleja también en la fragilidad institucional de algunas autoridades locales que son presa de la falta de recursos, de la ineficacia y de la debilidad al tomar las decisiones públicas que les competen. Parte de la solución de fondo está en la formación y actualización de los jóvenes que se incorporan a las funciones públicas, que carecen de los conocimientos y de las habilidades para hacer respetar los derechos fundamentales en la materia.

En este sentido, una de las mejores formas de incrementar los niveles de competencia es difundir y debatir, a nivel local, el alcance de las garantías y los casos en donde las autoridades nacionales han dado pasos significativos, y que sirvan de ejemplo. Esta acción es esencial para la conciencia ciudadana ante el desempeño público y es un factor estratégico en cualquier esfuerzo por construir una sociedad más equitativa.

Por otra parte, sigue presente la amenaza que representa la ignorancia de muchos actores de la vida pública y la posición de algunas organizaciones que plantean soluciones políticas que atentan contra las libertades y específicamente contra la transparencia en los asuntos públicos. Mención especial merecen, en este sentido, las iniciativas formales o informales para debilitar el papel del INAI como institución autónoma. Pero más allá de lo que significan estos retos, está la realidad global que evoluciona aceleradamente en los usos tecnológicos, las prácticas gubernamentales, los procesos industriales, el uso de grandes datos y el desarrollo de actividades que se construyen con ayuda de la inteligencia artificial. Estos son los desafíos realmente más importantes en el campo de la defensa de las libertades relacionadas con la información.

Si lo traducimos en asuntos concretos, para ejemplificar hechos que están sucediendo en nuestra realidad, podemos hablar de los vehículos autónomos, las intervenciones quirúrgicas hechas por robots, las decisiones de inversión de fondos, la construcción masiva de armas por mecanismos automatizados, los experimentos definidos por algoritmos y la construcción de los modelos de computación encaminados a la formación de autoconciencia de las máquinas. No podemos dejar de mencionar los límites al uso de la información de las grandes bases de datos en poder de las empresas tecnológicas que manejan las redes sociales.

En fechas recientes se ha incrementado el tono del debate global respecto a la necesidad de gravar. El caso más emblemático es el de “Francia vs. Google”. La realidad es que en cada nación es indispensable abrir un debate respecto a la posición que debemos asumir ante una realidad que no se detiene, ni respeta los ciclos de las actividades de los países. Este debate no debe quedar solamente en manos de las autoridades en turno, sino que, por su importancia, debe extenderse a los ámbitos sociales más diversos.

Los derechos de los mexicanos respecto a la transparencia, el acceso a la información, la conservación y gestión de datos y lo que significa el uso de los mecanismos de la inteligencia artificial están bajo amenaza, por eso, y más allá de las posiciones políticas internas, es vital construir plataformas de discusión robustas y de gran calidad para contribuir con las autoridades en estas

materias. Las autoridades deben enfrentar las presiones de los gobiernos y las grandes compañías que defienden sus intereses. Por su parte, los actores políticos usan esta información para conseguir sus fines.

Estos asuntos son prioridad para naciones como China, que toma ventaja de tener un gobierno con pocas exigencias en el respeto a las libertades de sus ciudadanos o Estados Unidos, que ha reconocido el uso de instrumentos tecnológicos en las elecciones, y la existencia de procesos indebidos, como lo sucedido con la empresa Cambridge Analítica, y las cada vez más frecuentes fugas de información de las empresas que manejan los datos de miles de millones de personas en el mundo.

Las naciones europeas han formado equipos especializados para estudiar el tema y aconsejar a las autoridades supranacionales, como a los gobiernos. Pero el tema no escapa a las potencias intermedias como Rusia, en donde se han generado muchos de los flujos calificados de ilegales, además, de que mantiene una posición en defensa de su independencia y desarrolla tecnología para su industria militar y espacial. En la India se desarrolla una industria de la gestión de datos y la IT de gran calado con el respaldo de instituciones privadas y públicas. Las naciones del Báltico han dado pasos para intentar regular el tráfico de información. En México la actividad es realmente incipiente y se requiere tomar el asunto con la importancia y la dimensión que realmente tiene.

Para expresarlo de una forma mucho más apegada a la actividad cotidiana, podemos hablar de la regulación de las actividades financieras construidas con plataformas tecnológicas. Pareciera que nada tienen que ver los derechos amenazados con estos servicios, pero en realidad en el centro del asunto están cuestiones como las monedas virtuales del tipo bitcoin, que ahora mismo son una parte significativa del tráfico financiero y que en nuestro país está presente tanto en las actividades irregulares como en la actividad formal.

En esta economía colaborativa, construida en la sombra de los procesadores, se gestionan datos de personas, se especula y se propician distorsiones, tales, que los mismos gobiernos han llegado a considerarlas amenazas sustantivas al Estado. Se regulen bien o mal las empresas financieras de internet, el uso intenso de instrumentos electrónicos no se detiene y la exposición personal será cada vez mayor. Las actividades financieras serán cada vez más automatizadas y esto puede ser en detrimento de la libertad de las personas.

Además, muchas organizaciones del crimen internacional están cada vez más vinculadas a las actividades encaminadas a sustraer información, alterarla o influir en los grandes servidores relacionados con la seguridad y las actividades militares. En todos estos ámbitos es necesario actuar con la perspectiva de defender la libertad mediante una acción coordinada de todas las instituciones públicas del país y en coordinación con gobiernos y organizaciones multilaterales. El uso de los recursos tecnológicos para combatir el crimen puede significar amenazas para el derecho a la privacidad y las libertades de ciudadanos inocentes. La regulación adecuada del uso de mecanismos de escucha, intervenciones en servidores y dispositivos requiere de mayor especialidad y desarrollo.

Nuestro país es una potencia emergente con instituciones frágiles que requieren ser fortalecidas para garantizar la vida en libertad de sus habitantes en entornos seguros, capaces de generar confianza para propiciar inversiones y actividades que generen bienestar y construyan estructuras sociales igualitarias.

El INAI es una institución fundamental que puede y debe ser una plataforma para coordinar esfuerzos en estas materias. Estos esfuerzos no deben abordarse sin coordinación, ya que la solución a muchos retos significa realizar cambios normativos y establecer acuerdos políticos con el exterior, los cuales afectarán la vida cotidiana de millones de mexicanos. En la definición e implementación de dichas soluciones pueden concurrir las instituciones públicas, las universidades, las empresas, así como las organizaciones externas para provocar un intercambio de puntos de vista que permitan a los tomadores de decisiones del gobierno contar con información estratégica. Este debate supone confrontar los intereses de las empresas, los aspectos estratégicos y de seguridad y el ejercicio de la libertad. La hipersegmentación de la información provocada por el uso de dispositivos puede convertirse en una camisa de fuerza que amenace los principios de igualdad.

Resulta indispensable contar con un observatorio global de las regulaciones en la materia porque las acciones han comenzado ya en otras latitudes y hay que tomar nota, con detenimiento estratégico, ya que directa o indirectamente nos afectan. Lo sucedido con la empresa china Hauwei es una muestra de la seriedad con lo que otras naciones consideran los riesgos de la gestión de la información y el uso de la tecnología en cuestiones de seguridad nacional. Analizar el grado de amenazas para el uso de los datos de identidad de los mexicanos es una cuestión fundamental. Los mecanismos de identificación facial, de retina y otros se han convertido en procedimientos usuales que necesitan ser revisados desde la perspectiva del respeto a la dignidad personal e implantar los mejores mecanismos para su regulación.

Ahora mismo, con o sin el consentimiento expreso de los compradores, las empresas contratan servicios de gestión de datos para conocer los hábitos de compra e identificar los resortes que impulsan las ventas. Hay que considerar qué tan seguras son estas gestiones y el riesgo que significa que esa información y otras caigan en malas manos. Incluso, la gestión y tráfico de la información en materia de salud, hospitales, historias clínicas y otros datos son de gran relevancia no solo para la salud pública, sino para las empresas de seguros o para las farmacéuticas. Los actores que proveen la tecnología pueden contar con respaldos informáticos con datos sensibles que pueden ser compartidos para otros fines. También los proveedores de servicios en línea disponen de datos y gestionan contenidos que pudieran ser discriminatorios de acuerdo con criterios sociales, económicos e incluso políticos, lo que también requiere de un análisis puntual del grado de amenaza que esto representa para las personas. El alcance de las responsabilidades de todos los gestores y usuarios es un gran tema porque las normas vigentes no son suficientes y la realidad supera la capacidad regulatoria para la protección de los derechos.

Mención especial merece el estudio de las acciones judiciales que el mismo INAI pudiera ejercitar para conocer la interpretación constitucional que merecen estos asuntos. Cuestiones tan importantes como el alcance y límites del uso de datos en manos de instituciones médicas para fines de investigación y su legítima exportación puede ser un ejemplo sugerente. Pero existen muchos más temas análogos que merecen atención y difusión.

Estas reflexiones vienen al caso para llamar la atención respecto a la necesidad de que aquel espíritu del Grupo Oaxaca, que logró conjugar visiones de tan diversas personas e instituciones, debe mantenerse vivo para enfrentar los desafíos que la realidad impone.

En aquella ocasión fue la iniciativa de un gran mexicano, Luis Javier Solana Morales, quien con tesón y paciencia logró convocarnos en lo que resultó ser uno de los más fructíferos debates para la expansión de los derechos democráticos. Ahora, resulta necesario que sean los comisionados del INAI quienes asuman la responsabilidad para propiciar este gran debate y colocar estos asuntos tanto en la agenda de gobierno, como en la de los medios especializados y la generación de corrientes de opinión. Esto es aún más importante si nos damos cuenta de la creciente superficialidad con la que se asumen estos asuntos en los medios de comunicación. México necesita ahora del esfuerzo de los especialistas y los interesados en el tema para definir una agenda pública de discusión sobre lo que podríamos llamar el nuevo reto del derecho de la información.

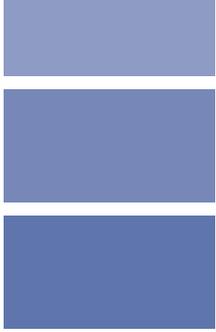
Finalmente, es prudente hacer notar que una parte esencial del ánimo del Grupo Oaxaca fue el compromiso con la democracia mexicana, que con tanto esfuerzo se ha ido consolidando en las últimas décadas. Ahora mismo, ante la desilusión generalizada en amplios sectores de la sociedad, producida por el pobre desempeño de los partidos, el agotamiento de los modelos de participación y las tentaciones radicales externas e internas que amenazan las instituciones es indispensable impulsar los esfuerzos para fortalecer las libertades y regular la acción de los actores en los procesos de información, comunicación y gestión de datos. Si tomamos en consideración las debilidades institucionales y las amenazas de los grupos que ponen en riesgo la seguridad interna, resulta necesario tomar cartas en el asunto.

Estas líneas son un llamado a actuar ante un desafío evidente, ante el cual, no podemos perder tiempo, ni darnos el lujo de dispersar esfuerzos. Es tiempo de retomar aquel compromiso para convocar a las empresas dedicadas a la gestión de información y datos, a los centros de investigación, a los especialistas y contrastar de forma sistemática la experiencia en las diversas regiones del mundo.

Además de recordar con cariño aquella experiencia, es hora de retomar el espíritu de participación de la sociedad civil, las empresas y las autoridades.

Hay una amenaza a las libertades de los mexicanos proveniente de la evolución tecnológica. El INAI debe tomar el refrescante aliento del Grupo Oaxaca para convocar un ejercicio para su defensa.





**La comunicación y la información  
como bienes públicos  
(entrevista con Luis Javier Solana)**

Juan Francisco Escobedo





En el jardín de su casa, sostuve una conversación con Luis Javier Solana. Hablamos sobre la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información, el ejercicio de las libertades públicas y el desarrollo de la democracia en México. Me permitió conocer su visión, experiencia y trayectoria profesional en el periodismo. Pero sobre todo, me contó el papel que jugó como promotor del Grupo Oaxaca, el cual dio origen a la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México.

Juan Francisco Escobedo (JFE): *Luis Javier, cuéntame: ¿Cómo te iniciaste en el periodismo? ¿En qué medios participaste? Y luego, con calma, ¿cuéntame cuál fue tu formación profesional? Para ir a la raíz y luego ampliar tus comentarios sobre el Grupo Oaxaca. Vamos a tener una conversación larga, exhaustiva.*

Luis Javier Solana (LJS): Diríamos que histórica.

JFE: *Empecemos por la historia, por tu historia.*

LJS: Mi historia no es muy desarrollable o contable porque no tiene mayor significación e importancia. Es una historia más, de una gente que ha estado trabajando, como hemos estado trabajando todos. Considero que mis inicios en este campo fueron consecuencia de que un tío mío, Daniel Morales, tenía una revista y yo fui en un momento dado, el director de esa revista. Y así empezó de alguna manera mi actividad en el campo de la comunicación social, que es un bien público en el que todos participamos permanentemente, y en mayor grado y significación, los medios de comunicación y los periodistas.

Diversas actividades he realizado en este campo. Hicimos un noticiero de cine durante varios años, que pasaba en unas 20 salas. Luego un noticiero de televisión que pasaba de lunes a viernes a las 7:30 de la noche en el canal cuatro. Seguí por diferentes rutas, y quizá un paso que me dio una posición especial fue mi incorporación al periódico *El Universal*. Estuve ahí en dos ocasiones, primero por cuatro años, y luego por seis. El periódico era indudablemente un líder en lo suyo. Fui subdirector, director general e incluso



presidente del Consejo de Administración. Todo eso porque el que realmente veía donde pudiera ser útil era Juan Francisco Ealy Ortiz. Ahí realicé tareas interesantes. Ese es mi resumen de lo que fue mi camino inicial en el campo de la información.

JFE: *¿En qué contexto político te incorporaste al periódico El Universal?*

LJS: Estamos hablando, más o menos, de los sesenta. La libertad de expresión, que en México fue muy amplia, en un momento se revirtió y se redujo de una manera muy significativa. Hubo una gran libertad de expresión, y periódicos como *El Hijo del Ahuizote* son un buen ejemplo de cómo los medios impresos analizaban y criticaban al gobierno. En *El Universal* me dieron la oportunidad de manejarlo con independencia. En ese momento, los redactores tenían muy limitada su posición; entonces, había siete sindicatos diferentes en el periódico, desde los talleres, de los trabajadores de limpieza, inclusive, de la redacción y había que coordinarse con todos los sindicatos, y de alguna manera esa tarea se fue haciendo y finalmente se logró trabajar en torno al proyecto de *El Universal*, y hoy, pienso yo, que es uno de los medios más significativos e importantes del país.

JFE: *Adolfo López Mateos gobernó de 1958 a 1964, de 1964 a 1970, Gustavo Díaz Ordaz y de 1970 a 1976, Luis Echeverría ¿Fue en ese periodo?*

LJS: Ese periodo, más o menos, fue el que me tocó a mí. Mis tareas en *El Universal* las realicé en esa etapa. Antes dirigí la revista *Mañana*. En esa condición me tocó participar en esa comida en la que absurdamente la prensa le daba las gracias al presidente por ejercer la libertad de expresión. Fue un momento especial en el que surgieron cosas interesantes en la vida de México, en el campo de la comunicación social.

JFE: *¿Quiénes eran, en esa época, los periodistas de referencia en el país?*

LJS: Pues, sin lugar a dudas uno era Julio Scherer. *El Excélsior* de Julio Scherer resultó incómodo para el gobierno y para el presidente Luis Echeverría, quien fue el responsable de que Scherer saliera del periódico, junto con Abel Quezada y otros periodistas de primera, y entonces se fue a hacer la revista *Proceso*. Creo que *Proceso* ha sido una revista que a lo largo del tiempo ha cumplido muy bien esa función de independencia y de análisis crítico. La independencia de la prensa, que se había perdido, de alguna manera empezó de nueva cuenta a recuperarse. La libertad de expresión en México es una realidad muy amplia. En *El Universal* se publicaban tres columnas que eran muy importantes, de tres periodistas muy calificados, que eran Manuel Buendía, Miguel Ángel Granados Chapa y José Luis Mejía. Como de alguna manera en los periódicos había un cierto control de lo que se decía, entonces, lo que hicimos fue sindicar la publicación de las columnas. ¿Qué quiere decir sindicar? Publicar en 80 periódicos en todo el país. Entonces, no había manera de impedir su publicación, porque si no la publicaban en 10 periódicos, entonces aparecía en otros 70. Ahí, creo que se dio un gran paso para que la libertad de expresión, que funciona a ratos y a ratos no, se consolidara y fuera hacia adelante. Pienso que en la actualidad esa libertad de expresión es muy

amplia y hay que verlo simplemente en la televisión. *La hora de opinar*, por ejemplo, de Leo Zuckerman, es un programa independiente, en el que cuatro o cinco gentes muy calificadas y capaces hablan con toda libertad lo que ellos piensan sobre temas sustantivos del país. Entonces, todo esto ha sido un proceso para recuperar la libertad que había a principios de siglo y que luego se fue perdiendo, y que se ha vuelto a recuperar.

JFE: *¿Qué opinas de la relación entre los medios y el poder público? En el largo periodo del régimen posrevolucionario hubo un proceso oscilante, hasta que la relación entre periodistas, medios y poder público se volvió tan estrecha que estaba ahogando la libertad de expresión.*

LJS: Yo refiero el periodo en el que me tocó a mí participar, cuando entonces era director de la revista *Mañana*.

JFE: *¿La revista Mañana es el antecedente de la revista Siempre?*

LJS: Sí, fue antes que *Siempre*, porque la revista *Mañana* surge de la revista *Hoy*, en la que trabajaron Regino Hernández Llergo, José Pagés Llergo y Daniel Morales. Daniel Morales, mi tío, hermano de mi madre, entonces hizo una gran revista. Entrevistó a todos los presidentes de América Latina y Estados Unidos e hizo un libro al final que se llamó *América habla*. Fue en el trabajo diario de la revista *Mañana* donde arrancó de alguna manera nuestra carrera, hablo de Fernando, mi hermano, y yo.

JFE: *Me parece muy interesante saber que los tres periodistas que hicieron época escribieron en los años en los que tú estuviste al frente de El Universal: Miguel Granados Chapa, José Luis Mejía y Manuel Buendía, que luego van a tener trayectorias profesionales y periodísticas diversas, porque se van a ir moviendo hacia otros medios más adelante. Pero me gustaría saber: ¿Qué te motivó en la segunda mitad de los setenta a transitar de la dirección de un periódico a dirigir la Oficina de Comunicación Social de la Presidencia de la República? Quisiera pedirte que ahondaras en esto porque es lo que nos va a dar pie para llegar al tema del derecho de acceso a la información. ¿Cómo llegaste ahí?*

LJS: Mira, yo pienso, con toda sinceridad, que eso fue una circunstancia totalmente casual. Yo no busqué en ningún momento estar en el gobierno, ni ser funcionario del gobierno. No tenía esa vocación, no tenía ese propósito, pero algún amigo, que no viene al caso el nombre, le dijo al presidente, porque le había ido muy mal a Don José López Portillo en ese campo. Mi amigo, le dijo al presidente: "El personaje para que te resuelva este tema es Solana. Entonces, yo te sugiero...". Y prácticamente me nombraron sin habérmelo dicho, fueron por mí, yo estaba en Estados Unidos. El general Godínez, un gran personaje, me llevó con el presidente.

JFE: *Miguel Ángel Godínez.*

LJS: Sí, el del Estado Mayor Presidencial. Fueron por mí y me trajeron y me sentaron frente al presidente López Portillo, y el presidente me dijo: "Luis Javier, vamos a hacer esto. ¿Qué le parece?". Entonces, yo le dije al presidente:

“Bueno, señor, le entro a este toro. Yo no tengo ni idea, pero le entro a ese toro”. “De acuerdo, pero sí le digo a usted una cosa: jefe de prensa, no; los jefes de prensa están muy desprestigiados, los jefes de prensa han estado dedicados a controlar a la prensa y lo que nosotros necesitamos aquí es la libertad de expresión, que cada quien pueda expresar dentro de un cierto orden legal y con toda libertad, sus ideas y sus puntos de vista”. “Entonces, si usted me permite, vamos a hacer un trabajo en comunicación social, para hacer un sistema de comunicación social”. Entonces, le gustó la idea al presidente. La memoria documental del trabajo realizado está contenida en 21 tomos. Ahí se encuentran las bases estratégicas para el desarrollo de un sistema de comunicación social. Es lo que se hizo en el gobierno de José López Portillo, que me tocó a mí coordinar.

*JFE: Vamos a detenernos un poco en este tema. Convocaste a una consulta, convocaste a periodistas, especialistas, académicos y a la inteligencia social de la época para identificar y diagnosticar el estado que guardaba el ejercicio de la libertad de expresión, y luego formular proyectos, entre ellos, una ley de comunicación social que se quedó en el tintero, que nunca se mandó al Congreso, ¿qué ocurrió?*

LJS: Considero que el personaje central respecto a lo que ha sido el derecho de información, el que lo promovió de una manera muy clara, precisa y lúcida, un mexicano de excepción a mi entender, fue don Jesús Reyes Heróles. El derecho a la información lo tomó de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre que adoptó la ONU en 1948, poco después de la Segunda Guerra Mundial. De ahí lo tomó don Jesús, y de ahí se convirtió en un tema central en el mundo de la información. Entonces, fue don Jesús, siendo secretario de Gobernación, el que encarriló en este tema al presidente José López Portillo. A los tres meses hubo ahí un conflicto y se fue don Jesús Reyes Heróles de Gobernación. Él fue un personaje central en todo esto, él fue el que de alguna manera dijo: “La libertad de expresión tiene que tener un sustento legal, porque es un derecho”, y lo tomó de la carta de la ONU, y creo que además fue un gran éxito el haberlo hecho así.

*JFE: Vamos a profundizar un poco si te parece, en la reforma constitucional de diciembre de 1977, que es la que hizo posible incorporar en el artículo 6 constitucional la famosa frase que dice: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. En eso consistió la aportación del gobierno de López Portillo. Suponía la existencia del vínculo que acabas de confirmar, entre la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, y en particular del artículo 19 como fuente doctrinaria de la reforma de 1977 al artículo 6 constitucional. Se inscribió el derecho a la información en la Constitución, pero, además, había una agenda a desarrollar, porque el derecho a la información es un vector de temas múltiples, donde uno de sus segmentos es el derecho de acceso a la información. ¿Qué proyectos se derivaron de la consulta que organizaste, que están ahí en los tomos a los que has hecho referencia? ¿Qué otros proyectos o iniciativas surgieron?*

LJS: Yo creo que ninguno en concreto que haya tenido una cierta significación especial. Yo creo que hubo acciones de periodistas independientes que hicieron una tarea de gran independencia. Subrayo lo que hicimos en *El Universal*, que te comentaba hace un momento. Con la sindicación de las tres columnas importantes, se evitó que no pudieran controlarlas, ni los editores, ni los gobiernos. Si en algún estado le quitaban una parte de la columna, quedaba desnudo el que estaba censurando, porque los otros 70 periódicos en que aparecía la publicaban completa. Así se significaron las columnas, y creo que eso fue el origen de la muerte de Manuel Buendía, porque era un hombre muy inteligente, muy independiente, un hombre muy capaz y llegaba a su casa a las 2:00 de la mañana, era una placita oscura, chiquita, allá por la Villa. Si lo hubiera querido matar un enemigo, que ha de haber tenido muchos, porque era un hombre muy claro en lo que informaba, de ahí a oscuras a las 2:00 de la mañana, lo matan; pero no, lo mataron a las 4:30 de la tarde en la esquina de Reforma e Insurgentes. Entonces, ¿Quién pudo haberlo hecho? Pues el gobierno. No hay otra posibilidad, por lo menos ese es el supuesto que tengo. Yo estaba comiendo con el director de Comunicación Social de la Universidad en ese momento, y cuando llegué a las 4:30 o 5:00 de la tarde, era un movimiento, todo mundo estaba angustiado, habían matado a Manuel Buendía y lo habían matado en la esquina de Insurgentes y Reforma. Entonces era un evento increíble que ocurriera eso.

JFE: *Adelante de un Vips ubicado en Insurgentes*

LJS: Ahí tenía su oficina Manuel Buendía, en el segundo piso de un edificio ubicado sobre Insurgentes, casi esquina con Reforma. Entonces, yo digo que esa fue la última acción directa, a mi entender, del gobierno contra la libertad de expresión, y a partir de entonces creo que se han ido ampliando las libertades públicas, cada día más. Pienso que la libertad de expresión es una realidad, esa es mi lectura.

JFE: *Entre la reforma constitucional de 1977 y la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información transcurrió casi un cuarto de siglo*

LJS: Sí, 25 años.

JFE: *Diversos acontecimientos políticos contribuyeron a fosilizar y a congelar el impulso reformista que se generó a finales de los setenta porque el régimen político tomó otro giro y la libertad de expresión, próxima al derecho de acceso a la información, quedó estancada. El régimen político mexicano se olvidó durante un cuarto de siglo del derecho a la información que ya estaba inscrito en la Constitución. No pasaba nada, no se aplicaba, era necesario dar el siguiente paso, creando las leyes secundarias. Pero no será, sino hasta la coyuntura de la alternancia del año 2000, cuando se abrió una estructura de oportunidades para impulsar la creación de la ley reglamentaria del derecho a la información en su vertiente de derecho de acceso a la información en posesión de los poderes públicos. ¿A qué crees que se deba Luis Javier, el largo silencio de casi 25 años, sin que se avanzara un centímetro en relación con el derecho a la información? Ese largo silencio se romperá con el impulso del Grupo Oaxaca.*

LJS: No creo que haya sido nada más el Grupo Oaxaca, yo creo que hubo una serie de eventos que se fueron dando, así que lo que hizo el Grupo Oaxaca, diríamos, en cierto modo fue la culminación de todo eso.

JFE: *Recuerdo que cuando el Grupo Oaxaca surgió y ya habíamos elaborado la iniciativa, dimos pasos para cabildearla en el Congreso, ¿te acuerdas? y en paralelo, lo recuerdo, porque yo te acompañé, se gestionó la derogación del decreto presidencial que establecía el 7 de junio como el Día de la Libertad de Expresión, que tenía todo el componente del autoritarismo presidencial. Al derogarse ese decreto se abrió el camino para la creación de un premio nacional de periodismo ciudadano. Los temas se gestionaron de manera paralela, por un lado, la reglamentación del derecho de acceso a la información, y por el otro lado, la derogación del decreto presidencial relacionado con la libertad de expresión.*

LJS: Sí, y además, yo te podría dar un dato concreto al respecto. Cuando en la época del presidente Ernesto Zedillo, me tocó ser presidente del jurado del premio de periodismo oficial, los miembros del jurado me hicieron su vocero, entonces me tocó hablar a mí en Los Pinos. En esa ocasión dije que el premio manejado y otorgado por el gobierno ya no tenía sentido. La libertad no se agradece, la libertad se conquista y se utiliza. No tiene sentido que vengamos a agradecerle al gobierno que nos dio la libertad. La libertad nosotros la ganamos y la ejercemos, y si no la ganamos y no la ejercemos, eso es un asunto nuestro. El gobierno no debe impedirlo. Uno tiene que ejercerla. Y ahí se acabó la comida que tenía ya varios años de estarse celebrando. Cuando participé el presidente Zedillo dijo: “No estoy de acuerdo en lo que dijo Solana”. Obviamente no estaba de acuerdo en esa crítica que se hacía al gobierno. “Pero si estoy de acuerdo en lo que dijo Luis Javier”. Con ese antecedente, años después el Premio Nacional de Periodismo se pudo ciudadanizar con el apoyo fundamental de universidades públicas y organizaciones de la sociedad civil.

JFE: *Hablemos ahora de la iniciativa del Grupo Oaxaca, del proceso de elaboración de la iniciativa y del ejercicio que implicó la deliberación y cabildeo de la iniciativa del grupo. ¿Te acuerdas del seminario que organizamos en Oaxaca? ¿Cómo fue que se materializó esta idea?*

LJS: Luis Javier, mi hijo varón, tengo dos mujeres y él, había oído hablar mucho en la casa del derecho a la información. Él hizo su tesis de licenciatura en el ITAM sobre el tema. Entonces, yo le pregunté: “¿Y de dónde sacaste eso?” Él me dijo: “Papá, de esta casa y de ti, te lo oigo decir desde siempre”. Luego me sugirió que nos acercáramos a la Universidad Iberoamericana. Fue cuando los invité a ustedes a que nos reuniéramos. Entonces yo pensé: “Que no sea Pepe, que no sea Chucho, que no sea Juan, que sea la sociedad civil”. ¿Y cómo logramos que fuera la sociedad civil? Les propuse que nos fuéramos a Oaxaca y ahí, en el marco de un seminario, surgió el Grupo Oaxaca. Esa fue la idea y así ocurrió, no tuvo más.

JFE: *El seminario de Oaxaca, al que se invitaron académicos, periodistas, especialistas, trató cuatro temas, y con esos temas nos anticipamos a lo que se ha discutido en México en las últimas dos décadas: medios públicos, transparencia publicitaria, derecho de acceso a la información y regulación del derecho de réplica. Ahí escribimos una declaración al final, y luego el texto que tú leíste en el cierre del evento. Y tú nos preguntaste, a Ernesto Villanueva y a mí, “¿y qué sigue después?” Y nos sugeriste que le diéramos seguimiento a las propuestas para que no se quedaran en el papel como se suelen quedar tantas iniciativas en este país.*

LJS: En una buena intención.

JFE: *Y así fue como decidimos integrar una comisión técnica. ¿Recuerdas eso, recuerdas quiénes integramos la comisión y los primeros pasos? Te voy a dar los nombres: Roberto Rock, Luis Javier Solana, Juan Francisco Escobedo, Ernesto Villanueva, Issa Luna Pla y Salvador Nava. Luego se incorporan tres personas más, porque tú hablaste con los directivos para que ellos propusieran a quien habría de representarlos en la comisión técnica. Hablaste con Carmen Lira, directora de La Jornada, y ella propuso a Jenaro Villamil. Luego hubo una conversación con Alejandro Junco, y él propuso que en representación del Grupo Reforma se incorporara a la comisión técnica, Miguel Bernardo Treviño. Un poco después y en representación de la Asociación de Editores de los Estados se incorporó Luis Ernesto Salomón, que entonces era el coordinador editorial de El Informador de Guadalajara.*

LJS: Yo estaba en *El Universal* en aquella época y sugerí que se incorporara a un grupo de periódicos que eran líderes en estados como Jalisco, Nuevo León, Sonora, Yucatán, etc. Entonces, dije: “Si están unidos los periódicos, ¿por qué no juntamos al mayor número posible para apoyar las propuestas del Grupo Oaxaca?”

JFE: *El Grupo Oaxaca tenía dos expresiones: la ampliada, que fueron todos los que firmaron la primera declaración, académicos, periodistas, especialistas y representantes de medios, y la reducida, que se concentró en las tareas de la comisión técnica. Se sumaron dos asociaciones de medios, La Asociación de Editores de los Estados y la Asociación Mexicana de Editores. La primera Declaración de Oaxaca la firmaron 76 periódicos de México. Ese fue el primer impulso y el soporte de sociedad civil que permitió el despliegue del Grupo Oaxaca. ¿Sí recuerdas esa parte?*

LJS: Claro, perfectamente.

JFE: *El Grupo Oaxaca primero planteó cuatro temas. El periódico Reforma, por ejemplo, nos dijo que se sumaba al esfuerzo del grupo, siempre que nos concentráramos exclusivamente en el derecho de acceso a la información y los otros tres temas los dejáramos para otro momento. Aceptamos la propuesta de Alejandro Junco, y esa decisión fue decisiva para evitar la dispersión. Si no hubiésemos focalizado nuestros esfuerzos en torno al derecho de acceso a*

*la información, nos hubiéramos enredado en una discusión bizantina, que no hubiera tenido el final exitoso que a la postre tuvo la iniciativa de ley del Grupo Oaxaca. Le exigimos al gobierno de Vicente Fox, recientemente constituido, porque el seminario de Oaxaca se realizó en mayo del 2001, que enviara una iniciativa de ley en la materia al Congreso de la Unión.*

LJS: Seis meses después y Fox no reaccionaba. Entonces me pregunté: “¿Cómo no?”

JFE: *A ver, ese es el tema. Lo primero que hizo el Grupo Oaxaca fue demandarle al gobierno federal que enviara una iniciativa en materia de acceso a la información, ¿te acuerdas?*

LJS: Así fue.

JFE: *Pero no hizo nada y con la presión.*

LJS: Fox no quería hacer nada.

JFE: *El gobierno formuló un proyecto sesgado, que cuestionamos y criticamos en la esfera pública hasta que lo guardaron en el cajón, ¿lo recuerdas?*

LJS: Sí, pero para conseguir que la iniciativa de ley del Grupo Oaxaca llegara al Congreso se realizó una tarea impresionante. Una vez y otra vez, y otra vez, y otra vez lo intentamos hasta conseguirlo.

JFE: *El Gobierno de Fox le encargó al secretario de la Contraloría, que en esa época era Francisco Barrio, la redacción de un proyecto. Y hacen un bodrio que lo cuestionamos, y después lo retiran. Luego le pasaron la estafeta al secretario de Gobernación que era Santiago Creel. Cuando nos dimos cuenta que el gobierno está trabajando en su proyecto, es cuando decidimos elaborar una iniciativa de ley propia.*

LJS: Se hizo la tarea y se peleó mucho en el Congreso para impulsar la iniciativa del Grupo. Había mucha gente que se oponía y tuvimos un enfrentamiento que fácilmente duró unos seis meses, fue una dura pelea.

JFE: *El proceso de elaboración de la iniciativa de ley fue un proceso intenso que tuvo como escenario la casa donde nos encontramos. Tú fuiste anfitrión de muchas reuniones donde discutíamos sobre los alcances de la iniciativa y las estrategias a seguir. ¿Lo recuerdas?*

LJS: Sí, claro. Tuvimos como ocho reuniones más o menos, que empezaban a las 9:00 de la mañana y terminaban a las 7 u 8 de la noche. Aquí comíamos y a veces hasta cenamos. No dejamos de trabajar hasta que concluimos el proyecto.

JFE: *En el Grupo Oaxaca participamos tres personas de la Universidad Iberoamericana: Issa Luna Pla, que había sido mi alumna más brillante de la Licenciatura en Comunicación, Ernesto Villanueva y yo. Entre periodistas y académicos fuimos estableciendo un marco de referencia común. Una vez que encontramos la frecuencia adecuada nos pusimos a trabajar, a deliberar y redactar la iniciativa.*

LJS: Y fuimos a la Cámara de Diputados a cabildear el proyecto.

JFE: *Nárrame un poco sobre las conversaciones con los actores políticos de la Cámara.*

LJS: Bueno, los actores políticos de la Cámara no querían saber nada de la sociedad civil, lo que fuera, estaban en contra de ella. Pero hubo un momento en el que cambiaron de actitud. Seguro que pensaron que tenían que atender las propuestas de los grupos de la sociedad civil. A mí me tocó buscar a varios legisladores y funcionarios públicos que venían de la sociedad. Conseguimos que primero apoyaran el proyecto y más tarde que promovieran la aprobación de la ley.

JFE: *El primer diputado que firmó el proyecto del Grupo Oaxaca fue Martí Batres, que entonces era el coordinador parlamentario del PRD.*

LJS: Sí, claro.

JFE: *Luego firmaron algunos diputados del PRI. Pero el evento significativo se dio cuando nos invitaron a presentar la iniciativa en una comisión legislativa. Mientras se realizaba la reunión se sumaron juntos el diputado del PAN, Felipe Calderón, y la diputada del PRI, Beatriz Paredes. ¿Te acuerdas de ese momento?*

LJS: Sí, esas tareas que fueron complejas. Se realizaron en varios ámbitos y con diferentes actores. No dejamos de atender ningún aspecto, porque si se hubiera dejado de atender algo fundamental, no sale adelante el proyecto.

JFE: *Se presenta la ley, la firman los diputados en lo particular y en una sesión de pleno la dan a conocer y entonces, ahora sí todo mundo empieza a sumarse, porque era políticamente correcto, aunque los actores políticos no tenían mucha idea de los alcances del proyecto, ¿no sé si coincidás con esto?*

LJS: Sí, totalmente. Algunos actores políticos influyentes insistieron en unos casos con los grupos políticos para que eso no ocurriera. Hubo un forcejeo bastante complejo.

JFE: *Te acuerdas, Luis Javier, que visitamos a los líderes de los partidos, fuimos con Amalia García, que era la presidenta del PRD. Luego nos reunimos con Dulce María Sauri, que era la presidenta del PRI. Recuerdo que los asistentes a ambas reuniones no tenían una idea clara de los alcances de nuestra propuesta, pero se sumaron porque percibían que era políticamente correcto hacerlo.*

LJS: No tenían idea, pero apoyaron la agenda. Era una tarea que tuvimos que hacer directamente con ellos y conseguimos nuestros propósitos. Y no era fácil, porque no conocían el tema, no tenían la información. Fue una tarea muy completa, no solamente se hizo la ley, se dijeron muchas cosas más.

JFE: *Es probable que después de aprobada la ley, algunos legisladores que la apoyaron se hubiesen arrepentido, sobre todo cuando se dieron cuenta de los alcances de la ley, pero en el momento se sumaron, y eso era lo importante.*

LJS: Se logró y se ganó.

JFE: *La ley fue producto de una negociación. El gobierno entregó su iniciativa al Congreso el 30 de noviembre del 2001, y el Grupo Oaxaca lo hizo la primera semana de diciembre de ese mismo año. Entonces se inició otra fase del proceso, ya que al existir varios proyectos sobre un mismo tema, los legisladores estaban obligados a dictaminar todas las iniciativas. El gobierno reacciona y promueve la instalación de una mesa de negociación en el Congreso. Los partidos que apoyaron nuestra propuesta le toman la palabra al gobierno, pero con la condición de que participaran los miembros del Grupo Oaxaca en la mesa de negociación. ¿Te acuerdas de eso?*

LJS: Claro, totalmente. Y ahí fuimos.

JFE: *Y entonces, aquí en tú casa analizamos la propuesta del secretario de Gobernación y de los partidos, y aquí decidimos que dos representantes del Grupo participaran en la mesa de negociación. Nos eligieron a Jorge Islas y a mí. ¿Te acuerdas?*

LJS: Sí.

JFE: *Y ese fue el inicio de la discusión de los dos proyectos. De parte del gobierno encabezaba la negociación Sergio López Ayllón, quien entonces era funcionario de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer).*

LJS: ¿Te acuerdas? Nos costó trabajo.

JFE: *Sí, fue complicado. Estaba de asesor el abogado Javier Laynez, que actualmente es ministro de la Suprema Corte de Justicia. También integraba el equipo del gobierno, el director general de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Ricardo Sepúlveda y la abogada Lina Ornelas, que luego sería directora general de Datos Personales del IFAI. Esos fueron los interlocutores del gobierno, y con ellos discutimos y negociamos la redacción final de la ley. Tuvimos unas cinco o seis sesiones.*

LJS: Sí. El Grupo Oaxaca no falló nunca, estuve presente todas las ocasiones que fue necesario.

JFE: *Derivado de esa negociación surge un proyecto unificado de ley.*

LJS: Y a partir de eso se logra.

JFE: *Nosotros no propusimos incluir en la ley el término transparencia. Nuestro objetivo radicaba en desarrollar, de manera suficiente, los contenidos del derecho de acceso a la información. Fue el gobierno el que insistió en recuperar ese término. Como grupo, pudimos habernos levantado de la mesa, pero no lo hicimos porque creíamos que el país necesitaba una ley, y a partir de ahí, debíamos impulsar un proceso de aproximaciones sucesivas, hasta conseguir su mayor desarrollo y consolidación. Pero hubo forcejeo, porque ellos insistían en que la ley no tuviera dientes, es decir, que no tuviera dispositivos para sancionar a quienes incumplieran, por eso defendimos la propuesta de crear un órgano especial para dirimir estos asuntos, porque no creíamos en la eficiencia y en la probidad del Poder Judicial. Ese es el origen de lo que más tarde será el IFAI, y luego el INAI.*

LJS: ¿Por qué tuvo que hacerse el INAI?

JFE: *Se tuvo que hacer porque la ley original era una ley federal, no una ley general. Una ley federal solo obliga a las estructuras del gobierno federal y una ley general obliga a los tres niveles de Gobierno. La reforma constitucional se hizo hasta el 2007. Digamos que las cosas fueron al revés. Primero hubo una ley y después una reforma para incorporar la narrativa del derecho de acceso en la Constitución en sentido amplio, porque la frase inicial del artículo 6, que decía: "El derecho a la información será garantizado por el Estado", era insuficiente. La reforma constitucional vino después, y ya con esa reforma, el IFAI que era un órgano desconcentrado, sin fundamento constitucional directo, se convierte en un órgano autónomo, y más tarde cuando se crea la ley general, cambia de federal a nacional, eso es lo que explica el cambio de siglas.*

LJS: Fue una tarea de largo plazo.

JFE: *El INAI ahora tiene sobre sus espaldas muchas más funciones, muchas más responsabilidades de las que tenía el IFAI en su origen. Todo lo narrado ocurrió entre 2001-2002. Han pasado...*

LJS: 20 años.

JFE: *¿Cómo ves el desarrollo de los hechos, de lo que consiguió el Grupo Oaxaca?*

LJS: Yo creo que fue una de las grandes batallas que ganó la sociedad civil en este campo. Y además, el Grupo Oaxaca no tuvo ninguna otra intención de orden político, lo hicimos porque creíamos que era algo que había que lograr desde el punto de vista social, por eso también creo que tuvo un gran efecto. No hubo intereses personales de nadie, de ninguno, por lo menos yo no los vi, y creo que no los hubo, y todo mundo se aplicó a fondo. Inclusive cuando se organiza el IFAI y el INAI, yo digo, nosotros no lo hicimos con esa intención, pero ahora vemos que el INAI es toda una institución.

JFE: *¿Y cómo lo ves?*

LJS: En la medida en que nosotros, de alguna manera, participemos y ayudemos a que esto no se desvirtúe y se vaya por otros lados, creo que puede ser bueno. Pero yo no estaba en la idea de que así ocurrieran las cosas, la verdad, nosotros pensamos que era una tarea que había que hacer y se logró.

JFE: *No sé si lo tengas presente, Luis Javier. De los firmantes originales de la declaración de Oaxaca, el único que ha llegado a ser comisionado es Francisco Acuña, porque si bien él no pertenecía a la comisión técnica, firmó en su calidad de coordinador del Posgrado en Derecho de la Universidad Anáhuac, la primera Declaración de Oaxaca. En la declaración que tú tienes aquí en tú biblioteca, ahí está el nombre de todos los que firmaron. Todos los miembros de la comisión técnica asumimos una relación distante, pero no indiferente en relación con los procesos de integración del pleno del INAI.*

LJS: No indiferente.

JFE: *Frente al proceso de desarrollo de una institución fundamental para la democracia mexicana.*

LJS: ¿Y cómo ves a este hombre funcionando, bien?

JFE: *Yo veo que se está poniendo las pilas. Creo que el INAI vive fases de turbulencia cíclicas en su relación con el gobierno actual. No deja de haber riesgos y amenazas, especialmente si no se consigue ganar la batalla en la opinión pública en el sentido de sembrar la idea de la utilidad social del INAI y de la necesidad de garantizar y tutelar adecuadamente el derecho de acceso a la información, que no es una concesión del gobierno, sino un derecho fundamental del ser humano. La responsabilidad de prestigiar y afirmar el papel fundamental del INAI en el desarrollo y funcionamiento de la democracia y del Estado mexicano, es de todos los comisionados y servidores públicos del órgano garante.*

LJS: Del ser humano, claro, está en la Declaración Universal de los Deberes Humanos, por favor. No está a discusión eso.

JFE: *Ningún gobierno, ni los actores políticos, le han hecho ningún favor a la sociedad mexicana. Se trata de derechos inherentes a nuestra condición humana.*

LJS: De acuerdo.

JFE: *Entonces, esa batalla la tienen que dar, la tienen que librar cotidianamente, para volver a poner en la primera línea de la agenda pública el respeto y tutela efectiva de los derechos humanos. Porque luego ocurre que cuando tú ejerces una libertad y un derecho, empiezas a perderle respeto y a minusvalorarlo.*

LJS: Empiezan a operar los intereses, más que los valores. Esta es la verdad. Y eso puede suceder, ese es el riesgo. Yo creo que Francisco Javier Acuña tiene conciencia de esto.

JFE: *Finalmente, ¿Qué le dirías a los servidores públicos, que en todas partes del país trabajan para defender el derecho a saber? Porque en todos los estados hay órganos garantes. ¿Cuál debería ser la tarea fundamental para preservar este derecho, para impulsarlo, para promoverlo, porque es un derecho fundamental, asociado con el desarrollo de la democracia, con el ejercicio de las libertades y una herramienta útil para mejorar la vida de los mexicanos?*

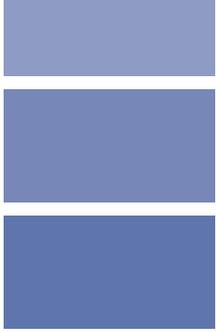
LJS: Organizarse en ese sentido, para cumplir sus exigentes responsabilidades.

JFE: *¿Qué deben hacer quienes cumplen funciones en un órgano garante, frente al poder público, cuando el poder público o un actor político, pone en riesgo la tutela del derecho humano a saber?*

LJS: Yo diría que no es el momento de enfrentarse, yo me esperaría y lo que haría es buscar a dos o tres gentes que de alguna manera tengan influencia con el personaje en cuestión y que le comuniquen lo que debe de hacer en este campo específico. Y el personaje a mí entender se llama Carmen Lira. Y él le va hacer caso a Carmen. Yo creo que, si la convencemos, lo puede hacer, que no es fácil, porque el hombre está terco.

JFE: *Muy bien, Luis Javier. Aprecio mucho tu tiempo y tus palabras.*

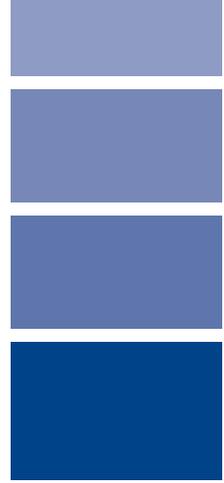
Ciudad de México, 28 de mayo de 2019.



# La agenda múltiple del derecho a la información

Jenaro Villamil





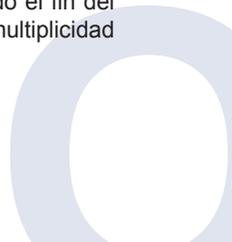
En cuatro décadas, el derecho a la información en México ha transformado su orientación: del reclamo a la tutela del Estado para garantizar el ejercicio de este derecho a la diversidad de una agenda que incluye a una multiplicidad de organizaciones, especialistas, académicos, políticos y periodistas.

¿Qué ha sucedido en estas cuatro décadas? ¿Cuál es el balance que podemos derivar de este movimiento de avances y retrocesos, de desafíos y de agendas múltiples? Una primera aproximación nos lleva a detectar cuatro grandes ejes de la defensa del derecho a la información:

- a) En primer lugar, la larga batalla contra los monopolios, de la concentración mediática y de la censura estatal en el marco de la agenda de la democratización.
- b) En segundo lugar, un movimiento creciente a favor del derecho de acceso a la información, de la transparencia, la rendición de cuentas y, al mismo tiempo, de la defensa de la privacidad y de los datos personales.
- c) En tercer lugar, un movimiento a favor de los derechos de las audiencias, cuyo crecimiento ha sido marginal, hasta ahora, pero que tiende a enlazarse con los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones. La revolución digital de los últimos 10 años ha acentuado esta agenda.
- d) En cuarto lugar, la protesta y la indignación social ante los asesinatos a periodistas y el clima de hostigamiento contra informadores y medios de comunicación, frente a una creciente ola delictiva en el país.

Estos cuatro ejes están estrechamente relacionados entre sí. No se puede evadir la democratización de los medios sin la defensa del acceso a la información, la regulación de la publicidad, la demanda de mejores contenidos y mayor pluralidad, así como la defensa de la vida de periodistas y comunicadores.

Ante cada nueva agenda, se han abierto desafíos mayores. Los movimientos que iniciaron marginalmente en los setenta y ochenta, reclamando el fin del monopolio televisivo y la censura, se han transformado en una multiplicidad



de organizaciones que van desde los colectivos de derechos humanos, las agrupaciones en favor de la transparencia, las nuevas organizaciones sociales en defensa de los derechos digitales y de las audiencias, las redes de periodistas, hasta los jóvenes hacktivistas, defensores de la neutralidad de la red. Aquí analizaremos estos cuatro ejes que se intersectan uno con otro a través de estas últimas cuatro décadas.

## De la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) al mundo de Facebook

Entre 1977 a 1979, con la primera gran reforma político electoral del sistema mexicano, se incorporó, entre muchos otros temas, el derecho a la información como parte de la liberalización del modelo de partido único (PRI) con la televisora única (Televisa) y con unidireccionalidad del mensaje.

Bajo la batuta de Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Gobernación en el sexenio de José López Portillo, se realizó una ambiciosa operación para abrir el sistema político y el modelo de comunicación política, acostumbrado a confundir información con control, comunicación con propaganda y a los medios con aliados-subordinados del gobierno. Entre las muchas reformas constitucionales, la del artículo 6 dejó una frase casi enigmática que nunca se desarrolló en una ley secundaria: “El derecho a la información será garantizada por el Estado”. Fue un buen deseo que no se concretó sino hasta dos décadas después, en la reforma electoral de 1996-1997, que incorporó buena parte del derecho a la información entendido en un sentido más amplio que la tutela estatal:

- a) El derecho del ciudadano a atraerse información.
- b) El derecho que comprende la libertad de expresión, de imprenta y de libre tránsito en internet.
- c) El derecho a recibir información de una manera objetiva, oportuna, plural, completa.
- d) El derecho a la equidad informativa en las contiendas político-electorales.

En paralelo, a nivel internacional surgió un movimiento encabezado por la Unesco para destacar la necesidad de romper con el modelo de concentración mediática. En febrero de 1980 se dio a conocer un amplio informe titulado *Un solo mundo, voces múltiples*, coordinado por Sean McBride. ¿Qué planteaba este Informe? En primer lugar, una tendencia hacia la concentración empresarial de las corporaciones dedicadas al negocio de la información y de la comunicación. Alertaron, desde entonces, que esto representaba la principal amenaza para la democracia. Vincularon este fenómeno con el desarrollo de la tecnología. “La innovación tecnológica —sentenciaron los especialistas— es un arma de dos filos. Gracias a la comunicación por los satélites ha aumentado considerablemente el número de los canales; esto podría conducir a una diversificación de los auditorios o, mediante la intensificación de la competencia, podría llevar a una estandarización del contenido, y en el nivel

internacional podría acentuar la dependencia cultural al incrementar el uso de programas importados” (*Un solo mundo, voces múltiples*, p. 58).

El Informe McBride fue una de las más importantes alertas contemporáneas para impulsar un debate sobre la entonces débil noción del derecho a la información en todo el mundo. De entrada, los redactores de la Unesco establecieron que la comunicación es “un derecho individual básico, así como un derecho colectivo requerido por todas las comunidades y naciones. La libertad de la información —y más específicamente el derecho de buscar, recibir y difundir información— es un derecho humano fundamental”.

Pasaron más de 30 años hasta que la ambiciosa reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión en México, aprobada en 2013, incorporó en el artículo 6 la noción de que ambos son “servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias”.

En el caso específico de la radiodifusión (televisión y radio), el mismo artículo incorporó la siguiente noción: “El Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3º de esta Constitución”.

Esta lista de buenos deseos y propósitos constituye la más amplia agenda de democratización y noción pública de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Por primera vez, se vinculó el modelo de la televisión al proyecto educativo nacional. Por supuesto, se enfrenta a los nuevos desafíos de la concentración multimediática y convergente que se da no solo a nivel nacional sino transnacional. En el mundo de la era digital, la fusión y crecimiento de las empresas de la tecnología de la información y la comunicación (TIC) son el gran reto.

Ahí están los casos de Google, Facebook, Apple y Amazon, cuyo crecimiento asemeja a enormes pulpos que pretenden adueñarse de la web 2.0 (las redes sociales y las plataformas de acceso a internet), pero también las grandes fusiones que están en puerta como la de AT&T (la tercera empresa telefónica más grande del mundo) con Time Warner (la más importante compañía de entretenimiento y productora de contenidos digitales y analógicos).

## El acceso a la información

El 11 de junio se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Fue la primera gran reforma estructural del sistema político realizada en el “gobierno de la alternancia” de Vicente Fox. Representó también uno de los avances tangibles para reglamentar los artículos 6 y 7 de la Constitución, pero también el germen que dio origen a una nueva era de solicitudes de acceso a la información y de nuevos candados para evitar la opacidad por parte de los poderes públicos.

Esta transformación no hubiera sido posible sin el concurso de académicos, periodistas y legisladores que formaron el llamado Grupo Oaxaca. Más del 70 por ciento del contenido de la ley aprobada en 2002 fue redactado por este grupo que debió su nombre a un pronunciamiento realizado en esta entidad. El Grupo Oaxaca estaba integrado por representantes de tres grandes medios impresos, rivales entre sí en el mercado, pero unidos en una agenda legislativa (*La Jornada*, *El Universal*, *Reforma*), además de cinco académicos y juristas que, a su vez, provenían de cuatro instituciones universitarias nacionales: la UNAM, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Anáhuac y el ITAM.

A mí me tocó participar en este grupo como representante del periódico *La Jornada*, como especialista en el tema de comunicación social y preocupado por la necesidad de transformar la transparencia en un mecanismo claro que beneficiara a los ciudadanos. En el Grupo Oaxaca participamos periodistas y académicos como Luis Javier Solana y Roberto Rock, de *El Universal*, Miguel Treviño, del Grupo El Norte-Reforma, Luis Ernesto Salomón de *El Informador de Guadalajara*, y los académicos Issa Luna, Jorge Islas, Juan Francisco Escobedo, Miguel Carbonell, Ernesto Villanueva y el exmagistrado electoral Salvador Nava.

Este fenómeno, único en la historia reciente, tuvo como virtud ganarle la agenda legislativa al gobierno e impulsar una reforma que hasta ahora genera grandes debates y resistencias, no solo por parte de las instituciones públicas, sino también de los propios medios. La agenda del derecho de acceso a la información fue el germen para que surgieran nuevas y poderosas organizaciones como Artículo 19, Fundar, México Evalúa, así como los más recientes esfuerzos de periodismo de investigación colaborativo transnacional como los Panama Papers o los Paradise Papers.

Del acceso a la información se ha transitado a una agenda de protección de datos personales y de privacidad que representa todo un desafío en el mundo contemporáneo del big data y de las redes sociales. También se vincula esta agenda con la protección de la secrecía de las fuentes periodísticas que en los últimos años se ha visto constantemente amenazada por la doble dinámica violenta de la guerra contra el crimen organizado y los nuevos métodos de censura indirecta, a través de los concesionarios, como con el caso de Carmen Aristegui y MVS, a partir de la revelación del caso La Casa Blanca de Enrique Peña Nieto, en noviembre de 2014.

## Derechos de las audiencias

Derivado del derecho a la información, los derechos de las audiencias son apenas una causa social reciente. Desde la “Ley Televisa”, aprobada en 2006, comenzó a generarse en México un movimiento incipiente entre jóvenes, académicos y especialistas para demandar el derecho de réplica, así como la distinción entre publicidad e información, tan común en los espacios mediáticos mexicanos.

El fenómeno del ascenso y la llegada al poder de Enrique Peña Nieto detonó un auténtico contrapunto juvenil. El movimiento #YoSoy132 surgió justamente

como una réplica en redes sociales a la cobertura informativa que los medios oficiales le dieron al llamado “viernes negro” de mayo de 2012, en plena campaña presidencial, en la Universidad Iberoamericana. El #YoSoy132 no fue solamente un movimiento antiPeña, sino una movilización de los jóvenes universitarios para demandar la democratización de los medios de comunicación y, sobre todo, encarar a los grandes monopolios, especialmente a Televisa.

La reforma constitucional en materia de telecomunicaciones incorporó en el artículo 6 dos elementos fundamentales que constituyen el eje articulador de la demanda a favor de los derechos de las audiencias:

IV.-Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.

En el numeral VI, el artículo 6 constitucional dejó pendiente la reglamentación de estos derechos: “La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección”. Los legisladores no se atrevieron a dar el siguiente paso: definir y delimitar los derechos de las audiencias, incluyendo los de las audiencias infantiles que, desde hace décadas, son regulados en la legislación secundaria.

Por supuesto que los concesionarios, especialmente los dueños de Televisa y de TV Azteca se han opuesto a toda regulación que represente poner reglas del juego claras a un negocio discrecional y opaco que mantienen con el poder público federal y con los estados. Los derechos de las audiencias entran en colisión directa con los intereses de la compra venta de espacios mediáticos e informativos.

El despido de la periodista Carmen Aristegui y de su equipo de reporteros de MVS, en marzo de 2015, generó una serie de protestas y de amparos de los radioescuchas que tuvieron como eje central no sólo la denuncia contra la censura sino la violación a los derechos de las audiencias al eliminar un espacio informativo que contaba con credibilidad. Este episodio fue el segundo germen de la socialización de esta causa.

En abril de 2017 y en octubre del mismo año, la Cámara de Diputados y el Senado de la República aprobaron reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que van en contra justo del mandato constitucional a favor de los derechos de las audiencias. El pretexto fueron los lineamientos emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en enero de este año. El objetivo de los concesionarios es retornar al “mercado negro” de la venta de espacios informativos y de análisis, así como consagrar la “autorregulación” como el único criterio válido.

El 25 de noviembre de 2017 un total de 47 senadores interpusieron una acción de inconstitucionalidad contra la llamada “Ley Televisa-Döring”, en clara

referencia al diputado panista que impulsó esta contrarreforma, con el apoyo de legisladores del PRI y del Partido Verde en ambas cámaras del Congreso.

## Protección a periodistas

El asesinato del columnista Manuel Buendía, en mayo de 1984, prendió los focos rojos sobre el ascenso de la violencia proveniente del narcopoder en contra de los periodistas que se atrevieran a romper el “pacto de silencio”. El crimen de Buendía fue el inicio de una pesadilla que en los últimos 10 años se ha convertido en un auténtico desafío para el gremio periodístico y para los medios, especialmente, los impresos.

La ola de crímenes contra periodistas, donde el 95 por ciento siguen impunes, ha convertido a México en el segundo sitio más peligroso del mundo para ejercer esta profesión. Del 2000 a la fecha, 109 reporteros han sido asesinados. De los cuales, 49 crímenes han ocurrido en el sexenio de Enrique Peña Nieto y 11 en 2017. El periodo más negro en la historia de periodistas ha ocurrido en este año. Las ejecuciones de Miroslava Breach, en Chihuahua, y, sobre todo, el de Javier Valdez, en Sinaloa, generaron una ola de indignación nacional e internacional que no se había visto antes.

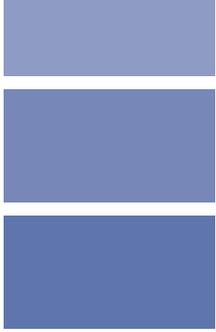
Existen, además, 12 periodistas desaparecidos, más de 200 reporteros desplazados a raíz de la violencia en 25 entidades. Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz se han convertido en los sitios más peligrosos para el ejercicio del periodismo. Ninguno de los mecanismos creados en los gobiernos de Felipe Calderón o de Enrique Peña Nieto han servido para frenar y resolver los crímenes contra periodistas.

El martes 4 de diciembre, un despliegado de dos decenas de medios electrónicos, impresos y digitales, titulado “Basta ya” alertó:

Pese a las reformas emprendidas entre 2006 y 2015 el sistema de justicia se ha visto rebasado ante la violencia contra la prensa que no sólo golpea al sector periodístico sino lesiona su nivel de velar por el derecho a la sociedad a saber, clave para consolidar la democracia.

Entre los firmantes estuvieron Televisa, TV Azteca, *Excélsior*, Radio Fórmula, MVS, OEM, La Silla Rota, *La Jornada*, *Proceso*, Aristegui Noticias entre otros. Es la primera vez que se generó un consenso tan grande entre medios tan disímbolos y rivales en el mercado.

En paralelo, los relatores especiales para la Libertad de Expresión de la CIDH de la OEA, Edison Lanza, y de las Naciones Unidas, David Kaye, presentaron un duro informe el 3 de diciembre de 2017 tras su encuentro con organizaciones, medios y legisladores. Los relatores informaron que desde la creación del Mecanismo para la Protección de Periodistas se ha proporcionado protección a 349 periodistas. Tan solo en 2017 hubo 130 periodistas que acudieron al mecanismo y 15 que han sido desplazados. El 99.6 por ciento de los crímenes contra periodistas sigue sin resolverse.



# **Semblanzas de los miembros de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca**



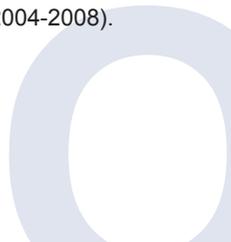


## Juan Francisco Escobedo Delgado

Es originario de Tepic, Nayarit. Es doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España. Se ha desempeñado como profesor de licenciatura y posgrado en universidades privadas y públicas. Ha sido servidor público en instituciones locales y federales. Su último libro publicado fue *La invención de la transparencia*. Fue representante del Grupo Oaxaca en la mesa de negociación de la que surgió la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental. Actualmente es profesor de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

## Jorge Islas López

Es licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en Leyes por la Universidad de Columbia, Nueva York, EUA. Ha sido un firme precursor del derecho a la información y la transparencia en México. Fue integrante y representante del Grupo Oaxaca ante el Congreso de la Unión para la redacción de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2000-2002). Fue profesor fundador de la primera cátedra de Derecho a la Información en México, en la Facultad de Derecho de la UNAM (2002). Cuenta con diversas publicaciones en la materia, así como distinciones por su contribución en el impulso de la discusión e institucionalización de la transparencia y del derecho a saber de la información pública en el país. Fue miembro del Consejo Directivo Internacional de Artículo 19. Fue abogado general de la UNAM (2004-2008).



Fue defensor de la audiencia del Canal del Congreso. Ha sido editorialista y analista de *El Universal* y el Instituto Mexicano de la Radio y profesor titular por oposición de Derecho Constitucional en la UNAM. Actualmente es cónsul de México en Nueva York.

## Issa Luna Pla

Es coordinadora del área en derecho de la información del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tiene una maestría en derechos humanos por la London School of Economics and Political Sciences, Reino Unido. Ha sido investigadora en el Programme of Comparative Media Law and Policy (PCLMP) de la Universidad de Oxford, R.U. Se ha especializado en temas de medios de comunicación y democracia, libertad de expresión y libertad de información. Actualmente es secretaria académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

## Salvador Olimpo Nava Gomar

Es doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Es especialista en derecho constitucional y ciencia política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y abogado por la Universidad Iberoamericana. Fue magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral (PJF), director de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, investigador IJJ de la UNAM y miembro del SNI. Se ha desempeñado como catedrático en universidades de todo México y de 19 países. Ha escrito libros sobre derecho constitucional, electoral y parlamentario, así como transparencia y acceso a la información. Es consultor profesional.

## Roberto Rock Lechón

Es egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Con Rogelio Hernández escribió el libro *Zócalo rojo*. Fundó la agencia de noticias del periódico *El Universal*. Creó y editó la sección Estados del mismo periódico. También se desempeñó como director editorial, director general editorial y vicepresidente del mismo diario. Ha sido corresponsal en México, Estados Unidos, Medio Oriente y Europa. Fue becado por la Ford Foundation y la Fun-

dación Miguel Alemán A.C. en Washington, D.C., donde participó en diversos proyectos periodísticos en las oficinas de *The Baltimore Sun*. Actuó como promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública en México como miembro del Grupo Oaxaca. Es coautor del libro *Comunicación y transparencia de los poderes del Estado*, junto a Juan Francisco Escobedo. Fue vicepresidente de la Comisión Contra la Impunidad de la Sociedad Interamericana de Prensa. Fue coautor del libro *Los intocables* y obtuvo el Premio Nacional de Comunicación José Pages Llergo 2010 en la categoría de entrevistas. Actualmente es autor y director general de La Silla Rota.

### Luis Ernesto Salomón Delgado

Es abogado por la Universidad de Guadalajara y especialista en derechos humanos por la Universidad Complutense de Madrid y doctor en derecho por esa misma universidad. Fue miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Fue coordinador del posgrado de Derecho en la Universidad Panamericana, Guadalajara. En el Senado de la República fue secretario técnico de la Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación. Fue asesor en el Senado de la República. Fundó la revista *Educación* de la Secretaría de Educación del Gobierno de Jalisco. Fue coordinador editorial del periódico *El Informador de Guadalajara* del que actualmente es columnista. Formó parte del Grupo Oaxaca. Fue síndico del ayuntamiento de Guadalajara. Fue jurado del Premio Nacional de Periodismo durante los años 2001, 2002 y 2003.

### Luis Javier Solana

Entre 1951 y 1956 estudió en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. De 1957 a 1960 fue gerente de Publicaciones Mañana y entre 1960 y 1968 ocupó el mismo cargo en el diario *Cine Mundial*. De 1968 a 1970 fue director de AMEX, primera agencia mexicana de información internacional con 50 correspondencias en el mundo. A partir de 1971 y hasta 1975 dirigió el semanario *Mañana* y entre 1976 y 1979, el diario *El Universal*. En el periodo 1979-1982 fue coordinador de comunicación social de la presidencia de la República. En 1982, presidió la reunión de la Unesco para la comunicación, donde participaron 50 países. Entre 1982 y 1986 se desempeñó como editor de *Le Monde Diplomatique* en español para América Latina y España.

## Miguel Treviño de Hoyos

Es egresado de la licenciatura en Economía del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey. Cuenta con dos maestrías: la primera en Desarrollo Económico por la London School of Economics and Political Science, de Londres y en Ciencia Política por la Columbia University, Nueva York. Es Profesor en el Tecnológico de Monterrey y en la Escuela de Graduados en Administración Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey. En su trayectoria profesional destaca haber servido en diversos puestos decisivos en el gobierno de Nuevo León: asesor en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, coordinador de asesores en la Secretaría de Desarrollo Social, director de planeación del gobierno de esa entidad federativa, director del Consejo Cívico de las Instituciones y jefe de la oficina del gobernador de octubre 2015 a febrero 2016. En el ámbito federal ha fungido como consejero ciudadano del Consejo Nacional de Seguridad Pública y consejero editorial del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). En el sector privado se ha desempeñado como coordinador de proyectos editoriales del Grupo Reforma y, desde este puesto directivo, fungió como representante de ese grupo en las deliberaciones que dieron como resultado la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobada en 2002. Dentro del mismo grupo, es editor en jefe de las páginas de opinión de *El Norte*, y responsable del suplemento de *The New York Times*. Desde 2004 ha participado como representante del Grupo Reforma en la red nacional a favor de los juicios orales que logró la aprobación de la Reforma Constitucional de 2008 la cual modifica el sistema de justicia penal. En el sector civil destaca su participación como consejero del patronato de Renace ABP, la cual alienta la mejora continua de la justicia penal en México para garantizar el respeto a los derechos de víctimas y acusados a través de la participación de la sociedad civil en acciones que favorezcan la reinserción social y la seguridad pública. Actualmente es presidente municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León.

## Jenaro Villamil

Es escritor y periodista. Estudió la licenciatura en Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Desde 1989 ha trabajado como reportero y articulista. Actualmente es reportero de la revista *Proceso*. Es profesor de Comunicación Política y Estudios de Audiencia en la maestría de periodismo en la Escuela Carlos Septién. Es coautor de la columna *Por mi madre, bohemios* escrita con Carlos Monsiváis y publicada en *Proceso*. Algunos de los libros que ha publicado son: *Ruptura en la cúpula*; *Los desafíos de la transición*; *El poder del rating, de la sociedad política a la sociedad mediática*; *La televisión que nos gobierna*; *La guerra sucia del 2006, los medios y los jueces*. Es coautor en los libros *Los amos de México* y *Los intocables*. Fue integrante de la consultoría Prospecta. Actualmente es presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.

## Ernesto Villanueva Villanueva

Es doctor en derecho y doctor en comunicación pública por la Universidad de Navarra. Es investigador titular C por oposición definitivo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt nivel III. Es columnista de la revista *Proceso* y consejero editorial de Notimex, la agencia de noticias del Estado mexicano. Sus áreas prioritarias de interés son: la transparencia, la rendición de cuentas, la protección de datos personales y la libertad de expresión. Ha recibido diversas distinciones, entre ellas, el doctorado honoris causa en periodismo por la Escuela Carlos Septién García y la cátedra nominativa que lleva su nombre en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, de donde es egresado. Sus obras son usadas como libros de texto en 22 universidades mexicanas, tres españolas y cuatro de América Latina. Tiene más de 500 citas de calidad a sus trabajos académicos en publicaciones científicas de España, Estados Unidos, México, Suecia y varios países de América Latina, y Europa del Este debidamente indexadas en bases de datos especializadas y reconocidas por la comunidad científica internacional.

***La agenda democrática del Grupo Oaxaca: BALANCE Y FUTURO***

Se terminó de imprimir en abril de 2020,  
en los talleres de SEPRIM, Siembra Núm. 1, int. S-5,  
Colonia San Simón Culhuacán, Alcaldía Iztapalapa,  
C. P. 09800, Ciudad de México.  
Tiraje: 1,000 ejemplares.

Edición a cargo de la  
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de Datos Personales

