

EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**EL CONSENSO Y LA COYUNTURA EN LA ELABORACIÓN DE
LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN**

TESIS DE LICENCIATURA

GRISEL SALAZAR REBOLLEDO

Ciudad de México

2007

A mis padres.

*Que estas páginas sean una mínima
retribución al esfuerzo y al amor de tantos años.*

*A mi hermano,
que con su plática y su presencia
hizo más ligera y divertida la redacción de esta tesis.*

*A mi novio,
por su ánimo y su paciencia en los momentos difíciles.*

*A mi abuela Flor de María,
por su amor siempre presente.*

*A la memoria de mi abuelo y de mi tío,
grandes hombres que sembraron en mí el
amor al conocimiento.*

1. <i>Introducción</i>	
1.1. El acceso a la información como política pública.....	5
1.2. La importancia de la coyuntura para elaboración de la agenda	14
1.3. La importancia de los actores.....	24
2. <i>La primera inclusión del derecho a la información a la agenda pública en México</i>	33
2.1. 1977: la reforma al artículo 6°.....	34
2.1.1. El ambiente durante la Reforma Política	40
2.1.2. Las dificultades para definir el problema	44
2.1.3. La generación de una solución mal entendida y poco aceptada	50
2.2. La experiencia de Alianza Cívica y el inicio del debate sobre el acceso a la información.....	56
3. <i>La Coyuntura en el 2002: un problema y una solución en el contexto adecuado</i>	62
3.1. El acceso a la información concebido como problema.....	65
3.1.1. El acceso a la información como necesidad económica.....	67
3.1.2. El acceso a la información como necesidad administrativa.....	69
3.1.3. El discurso y la influencia de los actores internacionales.....	71
3.2. La solución disponible: las Leyes de Acceso a la Información desde la perspectiva del Derecho Administrativo.....	74
3.3. El contexto: el ambiente político mexicano en el 2001.....	82
3.3.1. El clima nacional: la alternancia y los ánimos de transformación.....	83
3.3.2. La composición del Gobierno y el nuevo balance de fuerzas: la relación Ejecutivo-Legislativo y su efecto en las políticas públicas	88
4. <i>La convergencia de distintos actores en la elaboración de la LFT</i>	96
4.1. El acceso a la información en la agenda pública y la estructuración de la política	100
4.2. La etapa de diagnóstico y la actividad del Grupo Oaxaca.....	106
4.3. La formulación: la negociación en un ambiente polarizado y las fuentes de legitimidad	113
Reflexiones finales.....	127
Bibliografía.....	136

1. INTRODUCCIÓN

1.1. El acceso a la información como política pública

El 25 de abril de 2002, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFT), que fue ratificada por el Senado el 1º de mayo de ese mismo año. Con ello se estableció formalmente el acceso a la información como una política pública; la instauración del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como el órgano promotor y protector del acceso a la información, el establecimiento de una serie de obligaciones de transparencia con las que debería cumplir la administración pública federal y la creación de un sistema mediante el cual la población podía ejercer plenamente su derecho de solicitar información a las dependencias. Esto supuso un cambio importante en la manera en que los funcionarios públicos venían realizando su labor, al introducir un nuevo componente en el marco de la rendición de cuentas y al establecer un canal efectivo para ejercer el derecho a la información establecido en la Constitución.

La trascendencia de la aprobación de una ley de acceso a la información (LAI) es que da la oportunidad al particular de colocarse en una posición de vigilante del respeto al principio de legalidad de la administración y hacer uso de recursos de denuncia y de defensa que trascienden los conceptos jurídicos tradicionales de representatividad y de amparo; además de que puede constituir uno de los mecanismos más importantes para fortalecer la responsabilidad del servidor público, ya sea previniendo el incumplimiento de las obligaciones, sabiendo que el particular estará vigilando, o asegurando el resarcimiento del daño. Un acceso a la información eficaz, además, supone la ampliación de las prácticas democráticas más allá del ejercicio del voto.

Si bien es cierto que el Derecho a la Información se contempla en el artículo 19º de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 (“garantía que toda

persona posee a atraerse información, a informar y a ser informada”), no fue hasta 1977 que en México se presentó la iniciativa de hacer una modificación al artículo 6º de la Constitución, añadiendo diez palabras: “el derecho a la información será garantizado por el Estado.” Esta reforma provocó gran confusión, y la vaguedad con que se aludía al derecho a la información generó las más diversas interpretaciones. En conjunto con la modificación al 6º, se pretendió realizar una ley reglamentaria que clarificara el contenido del derecho, sin embargo, el intento levantó reacciones de todo tipo, sobre todo entre los medios y los partidos políticos; las opiniones se polarizaron y al final prevaleció la parálisis legislativa. Así, a pesar de que constitucionalmente se otorgaba el derecho a la información, nunca se elaboró una estrategia dirigida a asegurar su cumplimiento.

El derecho a la información tiene alcances muy amplios y se relaciona con materias de naturaleza muy diversa; por ejemplo, los derechos y obligaciones de los medios de comunicación, sus formas de propiedad, el espacio abierto a los partidos políticos, la organización de los archivos gubernamentales, y las políticas de comunicación social, entre muchas otras; por ello, el derecho de *acceso* a la información, tema que por supuesto también está incluido, quedó confundido entre tantos otros cuando se modificó al artículo 6º, de modo que este marco legislativo sólo alcanzó a abrir una ventana de actuación mínima, que, sin embargo, permitió que algunas organizaciones interesadas especialmente en acceder a información pública pudieran emprender acciones para el efecto.¹

Los débiles intentos de modernización de este derecho fueron sofocados, según señala Ernesto Villanueva, por un entorno político poco propicio, que hacía de “la

¹ Entre otras, véase la experiencia de Alianza Cívica durante el gobierno de Ernesto Zedillo para obtener información sobre la organización interna de las oficinas de la Presidencia y los recursos públicos que ejercían. Se incluye un repaso de esto en la sección 2.2 de esta tesis.

búsqueda de consensos (...) una tarea sinuosa y complicada”², sobre todo si consideramos que empujar un paso más allá la legislación en esta materia supone acuerdos entre sectores que tradicionalmente se habían mantenido ajenos y con intereses encontrados.

Durante la década de los noventa, se presentaron algunas iniciativas para legislar en materia de comunicación social o medios informativos, que rozaban tangencialmente el derecho de acceso a la información. Ninguna de ellas logró prosperar, y no sería hasta 2001 que se presentaran dos propuestas de legislación específica sobre acceso a la información pública; una provenía del ejecutivo federal, la otra era producto de la iniciativa del Grupo Oaxaca (GO), una coalición de periodistas y académicos. La actual LFT, que vería la luz un par de años después, surgió de la conjunción de estas propuestas.

Aunque el proceso de aprobación de la LFT actual no estuvo exento de tropiezos, es de llamar la atención la inmutabilidad absoluta en que permaneció el marco normativo durante dos décadas y media, a pesar de que hubo algunos intentos para modificarlo y de que el debate sobre el tema se extendía cada vez más entre juristas, periodistas, investigadores y administradores.

Más de veinte años después de la reforma al artículo 6º, el tema del derecho a la información regresó con toda su fuerza; y curiosamente, esta vez la discusión no versó sobre aprobar o no una legislación sobre acceso a la información, sino sobre los contenidos de ésta. Esto hace pensar que algo había sucedido entre los veinticuatro años transcurridos desde la adición al artículo 6º hasta la iniciación de las negociaciones para aprobar la LFT, que modificó la posición de los actores frente al tema. Existía, por diferentes razones, la idea compartida de que era necesario elaborar una LAI. El

² “Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México”, *Derecho Comparado de la Información*, 1 (2003), p. 132.

Ejecutivo, gran parte del Legislativo, y por supuesto, los círculos sociales especializados estaban de acuerdo en ello, aunque cada uno tuviera una postura propia sobre los alcances, según su naturaleza y sus intereses. Lo cierto es que finalmente, representantes de estos tres sectores estuvieron presentes en la hechura de la LFT, logrando un resultado bastante exitoso, que satisfizo a todos los involucrados en la creación, lo que se manifestó en los consensos en el 98% de los puntos y una aprobación por unanimidad, creando una LAI verdaderamente vanguardista.

A la vista de este proceso, que sin duda podemos calificar como exitoso, es necesario preguntarse por los factores que introducen el tema del acceso a la información con tal fuerza en la agenda de gobierno de Vicente Fox que logran la articulación de una política pública activa correspondiente. Esa es la cuestión primordial que motiva esta tesis.

En el presente trabajo presento una explicación comprehensiva del acceso a la información como política pública, desde su ingreso como tema a la agenda pública, hasta la formulación de la LFT como su expresión concreta, enfatizando dos elementos explicativos que, a mi parecer, son la clave del éxito del 2002, y también del fracaso de las iniciativas anteriores: la participación de actores provenientes de distintos sectores en cada una de las etapas de elaboración de la LFT y la existencia de condiciones coyunturales favorables en diferentes entornos.

Con respecto al primer elemento, hay que decir que la gran particularidad de esta Ley es que su elaboración, negociación y aprobación supuso la convergencia de “intereses sociales y políticos difusos (...) que, en ocasiones, aparecían como contradictorios.”³ La participación activa de actores provenientes de diversas

³ Sergio López-Ayllón, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Hugo Concha *et al.* (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, 2005, p. 37. (En adelante, “La creación...”)

organizaciones civiles, los medios, la academia, en conjunto con empresarios, representantes de partidos políticos, del Ejecutivo y del Legislativo marcó un hecho sin precedentes. Esta composición mixta del grupo que gestionó el proyecto fue en gran medida lo que permitió investirlo de legitimidad.

Es cierto que en el proyecto existió una confluencia de congresistas, miembros del Ejecutivo y un segmento de la sociedad civil, sin embargo, es discutible si esta actuación en conjunto trajo consigo la formación de consensos, logró coordinar los intereses de los involucrados, o simplemente consistió en la presencia de estos tres grupos de actores para la elaboración de una misma política pública, lo que ya en sí mismo es un hecho notable. Si bien el peso de cada uno de ellos en la versión final de la LFT es discutible, el segundo fin de este trabajo es averiguar la influencia relativa – o la presión, en su caso -- que ejerció cada uno en la introducción del tema del acceso de la información en la agenda y en las distintas etapas de elaboración de la LFT, teniendo en cuenta que, en este caso, dada la coyuntura y la naturaleza de la política gestionada, sólo una actuación conjunta y una elaboración plural podrían haber generado una política activa.

Por otro lado, decidí incluir también una explicación coyuntural (o ecológica), pues la actuación de los involucrados no ocurre en el vacío. El contexto define y moldea el tamaño y naturaleza de su campo de acción, así como las estrategias que utilizarán. Además, explicar la entrada de un tema a la agenda a partir de los actores, puede conducir a afirmaciones sesgadas. Sería controvertido afirmar contundentemente que la LFT es producto de una sociedad más exigente e interesada en la apertura de los archivos públicos, representada por el GO del mismo modo que lo sería atribuir su creación a fines políticos o de legitimación del nuevo régimen, dentro de un plan global de modernización de la administración pública.

Para estudiar los efectos del contexto sobre la formación de la agenda, consideraremos a la LFT como una política pública que responde a un problema específico. En otras palabras, se le verá como “efecto” de una serie de elementos que la dota de sus rasgos característicos⁴, siguiendo al enfoque de alcance medio denominado “ecológico.”

El enfoque coyuntural propuesto por Anthony Downs⁵ y revisado por John Kingdon⁶, Guy Peters y Brian Hogwood⁷, entre otros autores, enfatiza las condiciones del entorno como factores determinantes para el ingreso de nuevos temas a la agenda pública y la elaboración de políticas destinadas a resolverlos; así, el tipo de coyuntura determinará si un asunto ingresa o no en la agenda y la forma en que lo realiza.

Una variante de este enfoque es la propuesta que realiza John Kingdon, que servirá de base para este trabajo. Kingdon supone que la existencia de una política pública activa – dotada de estrategia, recursos y actores coordinados destinados a resolver el problema – depende de la conjunción de tres factores, que evolucionan independientemente según sus propias reglas y naturaleza, de ahí que los momentos en que convergen sean cruciales.

Estos tres factores, que él denomina “flujos”⁸ son: 1) el reconocimiento de un problema, es decir, que exista el convencimiento de que se debe hacer algo para cambiar determinada situación; 2) la existencia de alguna solución disponible generada en algún momento por una comunidad de especialistas; y 3) un entorno político favorable, es decir, que el clima nacional y los cambios administrativos representen oportunidades – o

⁴ Véase José Luis Méndez, “La política pública como variable dependiente”, *Foro Internacional*, 33 (1993), pp. 111-144 (en adelante “La política pública...); Fen Hampson, *Foreign Economic Policy*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1986; y Michael Hayes, *Incrementalism and Public Policy*, Nueva York, Longman, 1992.

⁵ “Up and down with ecology. The issue-attention cycle”, *The Public Interest*, 28 (1972), pp. 38-50.

⁶ *Agendas, alternatives and public policies*, New York, Harper Collins College, 1995.

⁷ “In search of the issue-attention cycle”, *Journal of Politics*, 47 (1985), pp. 238-253.

⁸ *Streams*, en el original.

simplemente no obstaculicen – la puesta en marcha de determinada política. Al primer factor le llama flujo de problemas; al segundo, flujo de políticas; y al tercero, flujo de política. Sólo la convergencia positiva de los tres flujos posibilita que un asunto ingrese en la agenda decisoria⁹, y no la presencia aislada de uno o dos de ellos. Así, no es suficiente que un asunto sea reconocido como problema y que se cuente con una solución acorde con los valores sociales o con el presupuesto disponible si el clima político es adverso para poner en marcha la solución. Del mismo modo, pueden existir diversas “soluciones” generadas por las investigaciones de una comunidad de académicos, técnicos y especialistas, pero puede darse el caso de que estas alternativas no den solución a ninguno de los asuntos concebidos como “problemas” en ese momento, aunque el clima político sea favorable para implementar políticas públicas activas.

La hipótesis de este trabajo, entonces, podría establecerse de la siguiente manera: la puesta en marcha de una política activa de acceso a la información en el año 2001 se explica por dos frentes. Por un lado, por una coyuntura favorable, caracterizada por la presencia positiva de los tres flujos señalados por Kingdon: un problema legítimo resaltado por organismos internacionales, economistas, juristas y administradores públicos, la existencia de una solución clara y extendida, y un ambiente de transformación y nuevos balances de poder. Por el otro lado, por la presencia de actores provenientes de tres distintos sectores a lo largo de todo el proceso de elaboración de la política, constituyendo lo que algunos actores llaman el flujo de las coaliciones favorables.

Ambos grupos de variables están íntimamente relacionados: la presencia positiva de los tres flujos de Kingdon, trasladados a un caso concreto, abren la agenda para

⁹ J. Kingdon, *op. cit.*, p. 202.

asuntos de determinada naturaleza, dirigidos a algún público específico, o gestionados de alguna manera en particular. La dinámica de cada uno de los flujos delimita el número de cuestiones capaces de ingresar en la agenda gubernamental, y sólo aquellas que logren ajustarse a los criterios establecidos por estas tres corrientes tendrán probabilidades de convertirse en políticas públicas activas.

El análisis de flujo político del 2000 hace pensar que la negociación ocupaba un lugar central para la elaboración de cualquier política pública. Si bien la definición pertinente de los problemas y la existencia de una solución disponible fueron, como siempre, factores indispensables, es especialmente llamativa la influencia que el flujo político ejerció sobre la gestión de las cuestiones públicas, haciendo indispensable la construcción de acuerdos. De ello se desprende que, si la LFT logró constituirse en una política pública activa, necesariamente implicaba la participación de distintos actores en cada una de sus etapas de elaboración y la negociación entre ellos.

En pocas palabras, la coyuntura determina la naturaleza y características de los asuntos que son factibles de ingresar en la agenda de gobierno, generando una política pública activa; y marca la pauta de acción para todos los que intervengan en ellas. Las estrategias y el comportamiento de los actores no escapan a la influencia de la coyuntura, pero es conveniente tratarlos por separado para analizar con justicia su contribución al proceso de políticas.

Nunca antes habían convergido las variables propicias para reconocer el acceso a la información pública como un problema urgente de ser atendido, la forja de una solución específica dotada de recursos para su ejecución y la participación activa del gobierno y la ciudadanía, características cruciales para una política pública de este tipo.

El trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primero presento una aproximación al enfoque coyuntural como teoría explicativa de la agenda pública,

contrastándolo con un enfoque racional, para resaltar que el estudio de la construcción de los asuntos públicos necesariamente requiere de una visión dinámica y fluida. Expondré de modo teórico las variables que según este enfoque determinan el ingreso de los temas en la agenda gubernamental y mostraré la importancia que tienen los diferentes participantes para las etapas del proceso de políticas.

En el segundo capítulo revisaré la primera concepción del derecho a la información en México y su ingreso por primera vez a la agenda gubernamental. Con la reforma al artículo 6° el tema del derecho a la información comienza a ser discutido por los políticos, académicos y periodistas, y difundido entre la población, pero no se logra formular una política activa. Enfatizaré las diferencias entre las condiciones coyunturales que en 1977 impidieron avanzar en el ejercicio del derecho a la información y en 2001 posibilitaron la aprobación de una LFT, la creación de una institución especialmente diseñada para vigilar el cumplimiento de ella, y la participación convergente de diversos sectores sociales y políticos.

El tercer capítulo estará dedicado al análisis de las variables independientes, que, siguiendo el enfoque propuesto por Kingdon, incidieron de manera más importante en la agenda del derecho a la información y en la elección de la alternativa final de las políticas de acceso. Desarrollaré la serie de condiciones más influyentes para la versión final de la LFT: el peso de la agenda internacional, las nuevas tendencias en Derecho Administrativo y el ambiente político mexicano a partir del 2000; elementos estrictamente coyunturales, dejando el análisis de la contribución de los actores para el siguiente capítulo. Buscaré resaltar la presencia de los tres elementos señalados por Kingdon, que posibilitaron de manera decisiva el ingreso del acceso a la información como tema a la agenda inmediata.

Finalmente, en el cuarto capítulo analizaré la formulación plural de la LFT. Buscaré demostrar que la aprobación de una ley de este tipo necesitaba ineludiblemente la participación de grupos provenientes de distintos sectores y la convergencia de sus intereses para dotarla de legitimidad y poder desprender ella una política pública activa. Analizaré el peso relativo que tuvo cada grupo de actores en cada una de las siguientes tres etapas de elaboración de la política pública¹⁰: el ingreso del tema a la agenda, el diagnóstico del problema y la formulación de la solución. Dentro de esta última etapa se incluyen los procesos de negociación, legitimación y presentación del proyecto final, en los que se pone de manifiesto, de manera más evidente, que efectivamente la LFT surge de un proceso de elaboración de políticas inédito en nuestro país. Con este análisis por etapas conciliaré las principales versiones que han realizado los protagonistas sobre el proceso de elaboración de la política de transparencia, destacando el peso relativo de cada grupo de actores en cada fase.

1.2. La importancia de la coyuntura para la construcción de la agenda

¿Por qué utilizar a la coyuntura como elemento central para la explicación de la agenda? A reserva de la respuesta que daré en este capítulo, y anticipándome a las conclusiones que se pueden extraer de él, adelantaré que la principal razón de ello es que la formación de la agenda es un proceso regido en gran medida por situaciones fortuitas, por lo que resulta casi imposible explicarlo de forma satisfactoria si nos basamos en modelos estrictamente racionales. El afán por explicar la entrada de un tema a la agenda a partir de su seriedad ha llevado a subestimar el papel de la coyuntura y de los elementos

¹⁰ Numerosos autores han propuesto distintas etapas para analizar las políticas públicas. El esquema aquí utilizado fue elaborado por José Luis Méndez. [“El proceso de las políticas públicas”, en J.L. Méndez, *Políticas públicas y nueva gerencia pública: un enfoque latinoamericano*, por aparecer. En adelante “El proceso de las políticas...”] Fue elegido por disgregar la etapa de formulación en tres subetapas: la negociación, la legitimación y la presentación de la política. Esta visión permite analizar con más detalle algunos procesos que fueron cruciales para la política que nos ocupa.

contextuales, y a sobrevalorar la participación racional de los actores. Además, esta mirada resulta demasiado idealista para la naturaleza de los problemas públicos y su tratamiento.

Empezaré resaltando la naturaleza de la formación de la agenda como un proceso de toma de decisiones. Convertir un asunto en un problema digno de atención, estudiar si existen alternativas para darle solución, evaluar las reacciones de los involucrados y de la sociedad entera, realizar prospectivas sobre los posibles resultados, son asuntos que todo el tiempo involucran elecciones importantes. Desde una visión puramente racional, la toma de decisiones implica una comparación sistemática de las distintas alternativas que existen no sólo para dar solución a un problema, sino para decidir qué se considera problema y qué no. Esta comparación se realiza sobre la base de algún criterio de decisión que permita asignarles un valor según los costos y beneficios que conlleva cada alternativa, de modo que la decisión a tomar es aquella que solucione de manera óptima el problema¹¹. Por tanto, la toma de decisiones, desde la perspectiva racional, es un proceso meramente lineal que comienza en el modelado de la situación problemática, continúa en la generación de un conjunto de alternativas que pretenden atacar las causas del problema y el posterior proceso de selección, y culmina con la puesta en marcha efectiva de la alternativa elegida.

Como es sabido, este modelo ha sido revisado por muchos autores que proponen, sobre la misma línea, una visión más moderada de la racionalidad y de la optimización de los resultados. Otros más, han llamado la atención sobre los constreñimientos legales y organizacionales que pesan sobre toda elección, estableciendo una visión institucionalista. Y existe otro grupo, que ha negado que la toma de decisiones – y por lo tanto la elaboración de la agenda – sean procesos lineales, sugiriendo que más bien

¹¹ Miriam Cardozo, “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, *Revista de Administración Pública*, 84 (1993), p. 174.

son determinados por una convergencia relativamente aleatoria de diversos factores, destacando así la importancia de las coyunturas.

Charles Elder y Roger Cobb, autores representativos de este último enfoque, definen la formación de la agenda gubernamental como “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública.”¹² Evidentemente, estos “problemas o cuestiones” dignos de atención no están definidos de forma objetiva o estática; en su construcción intervienen numerosos factores técnicos, culturales, políticos, económicos, sociales e históricos. Además, no siempre los asuntos que la ciudadanía percibe como “problemas” son contemplados en los programas de acción del gobierno, o no se planean atender de la manera en que ciertos círculos esperan. Estos asuntos, que son discutidos en los medios de comunicación y entre los círculos de especialistas, y que no necesariamente han logrado captar la atención del gobierno conforman la agenda sistémica o pública. De ahí la importancia de los grupos civiles – y no civiles – que ejercen presión para empujar ciertos asuntos en la agenda gubernamental; sin embargo, hay que decir que la intervención de los grupos de interés sólo es uno más entre los elementos que definen los asuntos prioritarios para el gobierno, y que los efectos de su participación están condicionados por muchos factores.

En suma, la construcción de la agenda no es un hecho estático ni unidimensional; está compuesto por una serie de subprocesos en los que intervienen actores civiles, gubernamentales, internacionales, círculos de especialistas y hechos fortuitos, además de factores institucionales, económicos, culturales, sociales y estilos de gobierno que restringen o facilitan la entrada de ciertos asuntos en la agenda, y que, por supuesto, moldean el tratamiento de los asuntos públicos, de modo que aunque exista cierta

¹² “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, trad. por Alva Senzek, en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 77.

similitud en los problemas a los que se enfrentan dos países en el mismo momento, sus agendas gubernamentales probablemente difieran enormemente. El contexto afecta los actores, a los acontecimientos, a la definición de los problemas y al tratamiento que se le da a éstos.

Juan Linz es otro de los autores que también han señalado la importancia del contexto y su influencia:

El contexto temporal influye (...) tanto en el comportamiento de los actores (en sus diferentes estrategias y formas de afrontar un determinado problema) como en la relevancia y el impacto de los acontecimientos (en función de la tendencia ideológica dominante, de la correlación de fuerzas de los distintos actores y del peso que tienen sucesos anteriores acaecidos en el mismo país o en otros países.)¹³

Así, la formación de la agenda se concibe como un fenómeno de gran contingencia histórica y cultural; la circunstancia de cada lugar determina en buena parte la manera en que se decide y se estructuran los “asuntos importantes”; y así, aunque existan planes y programas a futuro que pretendan prever las necesidades y prioridades, siempre surgen eventos inesperados que hacen imposible “saber qué será lo urgente o lo preocupante dentro de tres o cinco años.”¹⁴

La gran variedad de elementos y fenómenos que interviene en la formación de la agenda puede hacer que ésta parezca un proceso altamente caótico o, cuando menos, fortuito. Elevar la contingencia a tal extremo haría imposible el estudio de la agenda, sin

¹³ *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994, p. 17.

¹⁴ Javier González, *La dinámica de la atención pública. Análisis de la aparición de tres temas en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León*, tesis, El Colegio de México, 1999, p. 2.

embargo, como habíamos adelantado, es posible encontrar estructuras que jerarquizan todos estos elementos, constituyendo así una especie de anarquía organizada.¹⁵

Los autores que han optado por concebir el ingreso de los temas a la agenda como un fenómeno fluido, contingente y lejano de la racionalidad estricta, resaltan la existencia de ciertas estructuras que organizan el proceso estableciendo restricciones o incentivos, pero dejando ciertos espacios para la actuación del azar. Estas estructuras varían ligeramente de autor a autor, pero en términos generales remiten a la naturaleza de los asuntos que pueden ser problematizados, a la existencia de soluciones disponibles y a las condiciones medioambientales que pueden favorecer o entorpecer la entrada de un asunto a la agenda, considerando la influencia de actores clave.

La gran aportación de los modelos basados en la coyuntura, y la razón por la que decidí utilizar uno de ellos como base para este trabajo, es que “al ser modelos complejos, que contemplan la participación de múltiples actores, la incertidumbre, y la expansión temporal de las consecuencias, reflejan mejor la realidad de la hechura de las políticas públicas”¹⁶; sobre todo al contrastarlo con el modelo racional, que supone unidad de decisión, certeza y consecuencias en una unidad de tiempo determinada, lo que se aleja bastante del verdadero proceso de toma de decisiones. El reconocimiento de la aleatoriedad residual que existe en la construcción de la agenda otorga a estos modelos probabilísticos mayor precisión que la que poseen los modelos determinísticos, basados en condiciones tan ideales que se alejan de la realidad.

Como adelanté en la introducción, esta tesis se basa en el modelo desarrollado por John Kingdon para el estudio de la agenda pública. En la creación de este modelo, Kingdon se vio influido de manera muy importante por los trabajos realizados por

¹⁵ La idea de que los procesos de toma de decisiones, como el establecimiento de la agenda, son anarquías organizadas fue concebida inicialmente por Michael Cohen, James March y Johan Olsen. (“A Garbage Can Model of Organizational Choices”, *Administrative Science Quarterly*, 17 (1972), pp. 1-25.)

¹⁶ William Dunn, *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1981, p. 269.

Michael Cohen, James March y Johan Olsen para explicar la toma de decisiones en las “anarquías organizadas”, estructurados en lo que llamaron “el modelo de bote de basura” (*garbage can model*). Conviene dar un rápido repaso al modelo de March y sus colegas para entender mejor el estudio de Kingdon.

Según estos autores, dentro de las organizaciones que ellos llaman “anarquías organizadas” circulan cuatro corrientes de manera independiente: los problemas, las soluciones, los participantes y las oportunidades de selección. De este modo las organizaciones son en realidad “una colección de elecciones buscando problemas, asuntos que buscan oportunidades de decisión para salir a la luz, soluciones buscando asuntos que resolver y actores buscando trabajar.”¹⁷ Los participantes van “depositando” problemas y soluciones conforme se generan, de modo que los resultados se dan en función de la mezcla de los problemas, las soluciones, los participantes y el proceso. Este factor es el que presenta a la toma de decisiones y a sus resultados como un procedimiento fortuito o aleatorio, lo que incluso haría decir que no hay un proceso de toma de decisiones estructurado como tal, pensado para llegar a un resultado determinado, sino una convergencia casual de problemas, soluciones y participantes cuyos resultados no están regidos por reglas racionales.

John Kingdon considera que las características del gobierno se corresponden en gran medida con las de una anarquía organizada, por lo tanto, los procesos de toma de decisiones que ocurran dentro de él deben funcionar de manera muy cercana al modelo de bote de basura. Kingdon niega que la atención de los problemas públicos proceda por fases; es decir, la idea de que primero se establezca una problema y posteriormente se generen las alternativas es errónea, puesto que las alternativas pueden haber sido

¹⁷ J. Kingdon, *op. cit.*, p. 85.

formuladas mucho tiempo antes de tener la oportunidad de salir a la luz, y de forma independiente a la formación de la agenda. Como él anota:

Al estudiar distintos casos, [se hace evidente que] los eventos no suceden necesariamente en un orden similar; en lugar de ello, un gran número de hechos ocurren por separado en cada caso, y convergen en puntos críticos.¹⁸

A primera vista, parecería que la conjunción de ciertos acontecimientos es un proceso impredecible, sin embargo, la aportación del modelo de Kingdon reside en el descubrimiento de ciertos patrones y estructuras cuya incidencia incrementa o disminuye la probabilidad de que un asunto entre en la agenda. Por los patrones y estructuras me estoy refiriendo a las tres familias de procesos independientes que Kingdon distingue, cuya conjunción define el establecimiento de la agenda:

a) *El reconocimiento de un problema*; es decir, que exista el convencimiento de que se debe hacer algo para cambiar determinada situación. Los medios más comunes por los cuales una “condición” es considerada un “problema” son: la publicación o interpretación llamativa de algún indicador que demuestre una situación problemática (costos, desempeño de política o frecuencia de algún suceso); la emergencia de algún evento inesperado que concentre la atención, y la retroalimentación sobre el funcionamiento de los programas existentes.

El problema tiene que ser definido de forma “políticamente creíble y aceptable”¹⁹, pues de la definición del problema depende la aceptación política y social, además de que suele convertirse en la premisa de la política pública destinada a su solución.

b) *La existencia de alguna solución disponible* generada en algún momento por la comunidad de especialistas y técnicos. “Aunque normalmente tendemos a pensar que

¹⁸ *Ibid.*, p. 206.

¹⁹ Ch. Elder y R. Cobb, art. cit, p. 92.

los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las 'soluciones' las que hacen posibles los problemas.”²⁰ En otras palabras, no es posible considerar una situación como problema si no se concibe alguna forma de eliminar sus efectos negativos, pues en ese caso se convierte en un “hecho lamentable de la vida, un hecho fatal”²¹ y no puede convertirse en un asunto que conlleve acción pública de algún tipo. Sin embargo, así como los problemas sin solución se descartan para ser considerados dentro de la agenda, es posible que el surgimiento de nuevas técnicas legales, científicas, económicas, políticas, etc. provoque la consideración de nuevos problemas.

La “supervivencia” de las soluciones generadas depende de las restricciones ideológicas que “predeterminan cuáles son las soluciones aceptables, y por lo tanto, cuáles son los problemas dignos de ser considerados.”²² Por supuesto, la disponibilidad de recursos es otro de los principales criterios de supervivencia al que se enfrentan las soluciones generadas.

- c) *Un entorno político favorable*; es decir, que el clima nacional y los cambios administrativos representen oportunidades (o simplemente no obstaculicen) la puesta en marcha de determinada política. El balance de fuerzas entre poderes, la receptividad y la apertura de los funcionarios y los valores predominantes para la sociedad son factores cruciales para la atención de los asuntos públicos, pero también son cambiantes y pasajeros. La presencia de las “personas (...) políticamente bien ubicadas y dispuestas a presionar a favor de cierta cuestión”²³ así como una reacción positiva de la sociedad o de una gran parte de ella son elementos muy importantes para la elaboración de la agenda inmediata. Asimismo, los tiempos

²⁰ *Ibid.*, p. 93.

²¹ *Loc. Cit.*

²² *Ibid.*, p. 94. Véase también J. Kingdon, *op. cit.*, p. 131.

²³ Ch. Elder y R. Cobb, art. cit, p. 97.

políticos son determinantes para el éxito de las políticas públicas, por ejemplo, las elecciones son momentos clave que desencadenan la entrada de nuevos asuntos en la agenda; por eso se dice que dentro del entorno político las oportunidades de entrada “llegan a su máximo durante el primer año de gobierno y decaen en los años posteriores hasta que se aproximan nuevas elecciones.”²⁴

Como se había adelantado en la introducción, cada uno de estos flujos es necesario, pero no suficiente para empujar por sí mismo la entrada de un asunto en la agenda:

Si uno de los tres elementos está ausente – si no hay una solución disponible, no es posible encontrar un problema o no hay uno suficientemente convincente, o si el flujo político no es favorable – entonces el asunto ocupará un lugar transitorio en la agenda decisoria.²⁵

La existencia simultánea de los tres flujos positivos es la responsable de que un determinado asunto logre ingresar en la agenda y se genere una acción pública a partir de él. Aunque esta convergencia no sigue un patrón establecido, su realización no es del todo impredecible.

Puede preverse una conjunción cuando se presenta lo que Kingdon denomina “ventanas de oportunidad”, término que se ha popularizado en el discurso político y administrativo. Estas ventanas son cortos periodos de tiempo que traen consigo importantes oportunidades de actuación sobre determinados asuntos públicos, pero los resultados dependen de la forma en que los actores concibieron el asunto como problema, el tipo de soluciones que hay disponibles, y el equilibrio de fuerzas políticas.

²⁴ *Ibid.*, p. 99.

²⁵ J. Kingdon, *op. cit.*, p. 178. Todas las traducciones son mías, a menos que se especifique lo contrario.

Algún cambio en el flujo de política es el factor más frecuente detrás de la apertura de una ventana de oportunidad. Una renovación en el cuerpo administrativo es el ejemplo más claro de ello; cuando hay elecciones un buen número de temas nuevos ingresa en la agenda gubernamental, al mismo tiempo que legisladores y grupos de presión buscan, con más fuerza, empujar asuntos que la administración pasada no atendió. Es importante decir que, si bien las ventanas de oportunidad tienen componentes objetivos – elecciones o crisis, por ejemplo –, también tienen un gran componente de subjetividad, manifiesto en la percepción que tengan los actores sobre las probabilidades de éxito. Así, el ingreso exitoso de un asunto en la agenda depende en gran medida de una adecuada percepción del entorno por parte de los actores.

Además de los tres flujos mencionados, hay que señalar a los participantes visibles y a los participantes ocultos, que ejercen una importante influencia en el flujo de política o en el de políticas, o en ambos, y agregan al proceso de elaboración de políticas distintos valores según su propia naturaleza. Así, entre los actores involucrados en la generación de propuestas de políticas es más fácil encontrar una actuación regida por una anticipación de los posibles efectos que una alternativa puede tener en el futuro, mientras que aquellos inmersos en la corriente política, más preocupados por ganar votos, asegurar la longevidad de su carrera o legitimar sus acciones, actuarán regidos por la lógica que se desprende de su rol como funcionarios electos.

Como consecuencia de todo lo dicho, podemos hacer dos afirmaciones: en primer lugar, que la elaboración de la agenda y la toma de decisiones según un modelo como el de Kingdon, no es un proceso racional, pero tampoco caótico. Esto no significa que el azar quede eliminado; al contrario, este tipo de modelos considera la presencia de cierta aleatoriedad en los elementos que lo conforman, evidenciando las limitaciones de la racionalidad y de la predictibilidad. Sin embargo, detrás del proceso subyacen ciertas

estructuras identificables que ordenan y limitan el azar: los flujos de política, de políticas y del problema; la conjunción de estos flujos, las restricciones del sistema y los valores e identidades que impone. En segundo lugar, la limitación de la aleatoriedad mediante estas estructuras ayuda a prever la factibilidad de la realización de las alternativas de política, más allá de las implicaciones puramente racionales, según las cuales los resultados de las políticas dependen en su mayoría de su estructura misma (“una política bien hecha debe generar buenos resultados”). Traer al análisis factores que añaden complejidad, como son el entorno político, la apertura de ventanas de oportunidad, la existencia de diversos intereses de los actores, etc., permiten que los efectos previstos guarden una relación más estrecha con la realidad, pues estos factores son capaces de modificar los resultados, incluso si se mantienen todas las demás condiciones institucionales y estructurales constantes.

Como señala Juan Linz: “No puede tenerse una visión completa de lo que está sucediendo en un proceso político, si no se tiene muy en cuenta el contexto histórico – los hechos y su secuencia – en el que se producen los acontecimientos.(...) El momento en el que tiene lugar un acontecimiento sella su desenlace.”²⁶

1.3. La importancia de los actores

En este último apartado teórico, hablaré del rol que representan los distintos actores involucrados en un proceso de elaboración de políticas públicas tal y como el que se ha descrito en el apartado anterior. Considerando que las políticas son resultado de la conjunción de varios factores coyunturales, es evidente que la injerencia de los actores no determina del todo el resultado, pero sí modifica de manera importante cada una de las etapas de elaboración. La relevancia de los actores llega a tal grado que algunos

²⁶ *Op. cit.*, p. 18.

autores que también utilizan el enfoque coyuntural los clasifican como un cuarto flujo²⁷, capaz de definir cuestiones que conciernen especialmente a la conformación de la agenda.

Sin embargo, no hay que exagerar los efectos de la participación de los actores, deslumbrados por visiones extremadamente pluralistas que suponen que la presión de los actores basta para que un tema capte la atención pública, y que, por lo tanto, la agenda gubernamental debería ser un reflejo de los problemas y preocupaciones que aquejan a la sociedad. En realidad, “ciertos grupos e intereses casi siempre carecen de representación en el proceso de creación de la agenda”²⁸, lo que no necesariamente es síntoma de un mal funcionamiento de la democracia. Lo cierto es que normalmente la gran mayoría de los ciudadanos queda fuera de la construcción de los temas y los problemas públicos.

De hecho, una buena parte del ejercicio del poder consiste, precisamente, en excluir a la mayoría de las personas de la toma efectiva de decisiones (...). Puede decirse que en muchos asuntos públicos se distingue un grupo limitado de actores que cumplen el papel de promotores del tema y que se apropian de su desarrollo por el espacio público. No es frecuente que las cuestiones públicas surjan de la discusión racional, incluyente y participativa entre una comunidad de ciudadanos en igualdad de influencia y recursos políticos.²⁹

La inclusión de los actores como un elemento más para definir la forma y resultados de la política pública es otro de los factores que dan estructura al proceso de elaboración de las políticas desde el punto de vista coyuntural, al limitar la aleatoriedad en la formación de la agenda y en los eventos derivados a partir de la forma que tome ésta. Es cierto que la intervención de los actores también se ve afectada por factores

²⁷ Es el caso de Ch. Elder y R. Cobb, art. cit., pp. 83 y ss.

²⁸ *Ibid.*, p. 83.

²⁹ J. González, *op. cit.*, p. 14.

aleatorios y contextuales, sin embargo, es posible distinguir ciertos *patrones* de participación.

En primer lugar, John Kingdon realiza una importante distinción entre participantes visibles y participantes ocultos y la forma en que cada grupo suele contribuir a la política pública. Los participantes visibles son aquéllos que reciben una “atención considerable de la prensa y del público”³⁰, y por lo general son personajes que ocupan altos cargos públicos: el presidente y sus principales designados, miembros destacados del Congreso, representantes de partidos políticos, líderes de grupos organizados, etc. Los participantes visibles suelen contribuir principalmente en la definición de la agenda al resaltar los asuntos que, según su percepción, deben ser atendidos. Los participantes ocultos, por otro lado, son quienes más afectan la definición de las alternativas para atacar el problema, una vez que éste ha entrado en la agenda. Dentro de este segundo grupo encontramos a los académicos, los miembros del servicio civil, asesores y especialistas en las diversas disciplinas que involucra la política. La importancia de este grupo reside en que genera los *cómo* para poder resolver los *qué* resaltados por eventos, instituciones políticas o actores visibles.

En los siguientes párrafos se hará un repaso de la contribución particular de cada uno de los actores a la elaboración de las políticas en un régimen presidencialista, siguiendo a Kingdon. Es necesario aclarar que estas descripciones son puramente teóricas, y representan “tipos ideales” de participación, pues si bien es cierto que Kingdon se inspira en el caso norteamericano, el comportamiento de cada actor varía según la naturaleza de la política, las restricciones legales, económicas y sociales vigentes, el balance de fuerzas entre poderes y el contexto político. Aún así, existen

³⁰ *Op. cit.*, p. 199.

patrones de actuación constantes, relacionados con la naturaleza de cada actor y las funciones que ejercen en la arena político.

Según el trabajo de Kingdon, el presidente es el principal de los actores visibles; todos sus actos son monitoreados por los medios y causan impacto en la opinión pública. Ningún otro actor político tiene las capacidades que tiene el presidente para resaltar los “asuntos problemáticos”, y por lo tanto, para establecer la agenda pública. El presidente cuenta con muchos recursos institucionales (veto presidencial), organizacionales (la unidad ejecutiva que supone un régimen presidencialista) y públicos (el control de la atención)³¹ que lo hacen tener una posición preponderante en el establecimiento de la agenda. Sin embargo, esto no significa que tenga un control absoluto de ella, pues los alcances del presidente no llegan a impedir eventos inesperados o la participación de otros actores que también afectan la agenda, especialmente del Congreso, actor con el que entabla un juego de equilibrios en el que sus posibilidades de ganar dependen de la percepción que el Congreso tenga sobre su popularidad. “Hay menos costos e incluso la posibilidad de obtener beneficios al oponerse al presidente cuando su popularidad es baja.”³² En México, el marco de acción del presidente se ha visto exponencialmente reducido desde los tiempos del autoritarismo más exacerbado hasta los últimos años, en los que tanto los otros poderes como actores sociales constriñen de forma efectiva la actuación del Ejecutivo, dejando atrás la época en que la voluntad del presidente era la última palabra. Sin embargo, el presidente y sus actividades siguen siendo uno de los principales focos de la atención pública, y su posición dentro del sistema político hace que, independientemente del contexto, tenga un papel central para la determinación de los asuntos a atender, aunque para la elaboración de las políticas tenga que seguir nuevas estrategias, como la negociación o la búsqueda de consensos.

³¹ J. Kingdon, *op. cit.*, p. 24.

³² *Ibid.*, p. 26.

El Congreso, el segundo actor visible en importancia, tiene la capacidad de afectar el establecimiento de la agenda – mediante la acción individual de los legisladores –, pero también la generación de las alternativas – mediante la acción de las comisiones especiales. La composición del Congreso afecta de manera muy importante las probabilidades que tiene un asunto para ingresar en la agenda, o una alternativa determinada para ser implementada. Así, los promotores de cierta política pública, especialmente los que pertenecen al poder Ejecutivo, deben saber manejar este elemento a su favor, por ejemplo “ajustando el lenguaje”³³ y el discurso contenido en su política según las preferencias mayoritarias del Congreso.

Los recursos que otorgan al Congreso su relevancia en la formación de la agenda y de elección de alternativas son tres: su autoridad en el proceso legislativo, la cobertura mediática de sus principales actos y el carácter de la información que manejan a causa de su contacto con otros actores estrictamente políticos y otros no políticos. Y los principales incentivos que llevan al Congreso a involucrarse en actividades relacionadas con la elaboración de la agenda tienen que ver con la adquisición de popularidad, la mejora de la reputación, o la obtención de una mayor atención individual por parte de los medios y la opinión pública. En nuestro país, el Congreso ha adquirido importancia a partir de que se ha pluralizado y, por lo tanto, ha dejado de estar sometido a la voluntad presidencial, representando un verdadero contrapeso para el Ejecutivo y no sólo un dispositivo para aprobar leyes. A partir de que el partido del presidente dejó de ser mayoritario en el Congreso, éste comenzó realmente a ser un filtro para las alternativas de política pública, a la vez que se incrementó su papel como generador de alternativas, manifiesto en el creciente número de iniciativas elaboradas por los legisladores; con ello también se ha hecho mayor la atención pública que capta.

³³ *Ibid.*, p. 36.

Los medios son el último de los participantes visibles, y aunque se ha hablado mucho sobre su poder sobre la agenda, en realidad sus efectos son más bien indirectos; inciden sobre la opinión pública, pero no sobre el gobierno, por ejemplo; y no en todos los casos.

Con respecto a los participantes ocultos, comenzaré mencionando a los grupos de interés. Éstos abarcan a un sinnúmero de agrupaciones, cuyas dimensiones, recursos, alcances, popularidad y actividades varían enormemente. Incluso su visibilidad también varía de grupo a grupo; algunos de ellos buscan que sus acciones capten la atención pública lo más posible, mientras que otros tienen razones de mucho peso para asegurarse de que su influencia sobre las políticas no sea difundida. Un ejemplo de este último caso, lo podemos encontrar en el peso que han tenido ciertos grupos empresariales en nuestro país para la elaboración de legislación, o en su caso, para impedir políticas que afecten directamente sus intereses.

A pesar del enorme abanico de grupos de interés que existen, es importante subrayar que la influencia de éstos en el establecimiento de la agenda es relativa. Es difícil atribuir el mérito o la responsabilidad del ingreso de un asunto en la agenda gubernamental únicamente a la actividad de un grupo de interés. Como señala Kingdon: “Los asuntos generalmente logran ser considerados de forma seria por el gobierno a partir de una complejidad de factores, y no simplemente a partir de la presión de un grupo de interés.”³⁴

Aunque es discutible tomar al GO como un grupo de interés, lo cierto es que durante el periodo que estuvo activo, su actuación incidió de forma determinante en la generación de una alternativa para legislar sobre el acceso a la información, tema que ya formaba parte de la agenda gubernamental; y aunque una vez aprobada la LFT el GO se

³⁴ *Ibid.*, p. 49.

disolvió, durante la formulación de la misma sus características respondieron bien a las de un grupo de interés, e incluso sus miembros así lo calificaban.³⁵

Siguiendo a Kingdon, coloco a los grupos de interés en el apartado de actores que afectan las alternativas más que la agenda, pues en la mayoría de los casos buscan que prevalezca la alternativa que más convenga a sus intereses sobre un asunto que ya ha entrado en la agenda pública. Además suelen adquirir más importancia en aquellos asuntos de política en los que no se han involucrado demasiado los partidos políticos, o en aquellos que no han sido demasiado llamativos durante las campañas políticas.³⁶

La “complejidad de factores” a la que se refiere Kingdon es el conjunto de las demás condiciones coyunturales a las que ya me he referido en los apartados anteriores; y en realidad, lo que el grupo de interés persigue en la mayoría de la veces es asegurarse de que prevalezca su propuesta particular sobre cierto asunto ya agendado; de ahí que se diga que los efectos de su participación se dejan sentir con mayor fuerza en el ámbito de las alternativas.

Dentro de los participantes no visibles también se encuentran los académicos, investigadores y consultores, que forman comunidades de políticas de las que surge información de corte científico o especializado. Estas comunidades de especialistas suelen ser los principales actores detrás de la configuración técnica de las alternativas de políticas públicas y son los generadores de soluciones por excelencia. Para el caso particular que nos ocupa, este grupo resulta de especial importancia, puesto que fueron investigadores y académicos los que aportaron la solución técnica al problema del acceso a la información en 2001. La gran mayoría de los miembros del Comité Técnico del GO provenían de un círculo académico de especialistas en el tema.

³⁵ Ernesto Villanueva, “Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México”, *Derecho comparado de la información*, 1(2003).

³⁶ J. Kingdon, *op.cit.*, p. 47.

Otro grupo de actores no visibles son los miembros del servicio civil, o en el caso mexicano, la burocracia. Estos funcionarios cuentan con dos recursos muy importantes para establecer alternativas. Por un lado, la longevidad de sus carreras les permite adquirir experiencia y habilidades para manejar programas, negociar con otros actores y planear políticas.³⁷ Por otro lado, el establecimiento de relaciones con gente dentro del Congreso y perteneciente a grupos de interés, que son sumamente útiles para lograr acuerdos y adquirir información. Estos recursos, de los que carecen los políticos designados, les permiten tener un mayor control de la generación de las alternativas de política e incluso de la puesta en marcha de las políticas. La reciente creación del servicio civil de carrera en nuestro país hace difícil hablar de las contribuciones particulares de éste a las políticas públicas, sin embargo, en el caso particular de la LFT, resalta la actuación de algunos funcionarios públicos provenientes de diversas secretarías que de alguna manera se ajustan a las características que Kingdon adjudica a los miembros del servicio civil.

Una contribución más de los actores en general, tanto de los visibles como de los ocultos, es la percepción de las ventanas de oportunidad. Estas, como ya se había señalado no existen de manera objetiva, sino en la percepción de los participantes.³⁸ Es cierto que existen elementos objetivos que advierten sobre la presencia, proximidad, o ausencia de ventanas de oportunidad (resultados electorales, composición ideológica del gabinete, indicadores económicos, etc.), sin embargo ellos por sí mismos no implican una oportunidad, aunque ayudan a los participantes a hacerse una idea del panorama político. Por tanto, los actores al percibir una ventana de oportunidad suelen invertir

³⁷ *Ibid.*, p. 33.

³⁸ Véase también el trabajo de Susana Aguilar y Ana Ballesteros sobre los efectos de una percepción distorsionada de las ventanas de oportunidad. ("El modelo de proceso político a debate. Una explicación alternativa al origen y consecuencias del movimiento social «Nunca Más»", *Revista española de investigaciones sociológicas*, 111 (2005), pp. 105-136.)

alguna cantidad de recursos en colaborar a la entrada de ciertos temas en la agenda, o bien, de intentar impedirlo³⁹.

Ahora que se han tratado todos los factores que intervienen en la formación de la agenda, es importante concluir esta sección teórica enfatizando la importancia de la convergencia de todos ellos para lograr la construcción de los asuntos públicos. Ninguno de los tres flujos principales – problemas, soluciones y entorno político – ni los actores son capaces de controlar por sí solo el tratamiento de un asunto público. Ni siquiera el actor más prominente puede dominar de forma individual la agenda, ni las alternativas. Como señala J. González:

La atención pública no es monopolio de un solo actor, por fuerte que sea, aunque se tratara del presidente. Aunque es posible entender los resultados del proceso político buscando el interés del actor más fuerte, el desplazamiento de la atención no siempre es un subproducto de la disputa por el poder (...), también lo es del clima político y de la seriedad de los problemas. (...) Una explicación más completa debe destacar la coincidencia de los problemas, los promotores, los conflictos y la publicidad alrededor de un tema.⁴⁰

³⁹ Es importante señalar, sin embargo, que las percepciones de los participantes sobre la pertinencia de actuar sobre un tema pueden estar equivocadas. El resultado en ese caso será, con mucha seguridad, contrario al esperado; sin embargo es difícil decir que no se desencadenen consecuencias a raíz de esta actuación fallida, aún las más mínimas, que podrán sentar algún tipo de precedente o abanderar intentos posteriores. (*Loc. Cit.*)

⁴⁰ *Op. cit.*, p. 23 y 24.

2. LA PRIMERA INCLUSIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN A LA AGENDA PÚBLICA EN MÉXICO

El término “derecho a la información” se utilizó por primera vez en nuestro país – y se incluyó en la agenda gubernamental – en 1975 para la redacción del futuro Plan Básico de Gobierno 1976-1982⁴¹, que guiaría la administración de José López Portillo. Desde ese año hasta la fecha el concepto ha cambiado mucho, en gran medida por la evolución del sistema político, que ha permitido involucrar activamente a la ciudadanía, y se ha ampliado hasta avanzar a la legislación que hoy en día permite acceder a la información pública en manos de los funcionarios, lo que en la década de los setenta quedaba fuera de toda meta planeada, aún a futuro, para ser alcanzada mediante el recién modificado artículo 6°.

Sin embargo es importante considerar la centralidad que el “derecho a la información” adquirió desde la redacción del mencionado Plan y durante buena parte del sexenio de López Portillo, a tal grado que en la VII Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se determinó “adoptar como bandera del partido la creación del derecho a la información.”⁴²

Se verá que la consecuencia más visible de la introducción del derecho a la información fue una confusión generalizada y una discusión polarizada que dificultó los avances en la materia por más de dos décadas; de modo que la inclusión del derecho en la agenda no se tradujo de ninguna manera en una política activa, especialmente por la falta de claridad en la definición del derecho a la información y la ausencia de una estrategia para alcanzar los fines que se perseguían.⁴³

⁴¹ Juan J. Ríos Estavillo, *Derecho a la información en México*, México, Porrúa, 2005, p. 51.

⁴² *Loc. Cit.*

⁴³ Una definición del problema poco clara y/o poco legítima, aunado a una solución mal definida o entendida, poco conocida o que no guarda una relación estrecha con el problema son las características

Menos aún se puede hablar de la creación de canales para ejercer el derecho *de acceso* a la información, pues aunque esta última noción está comprendida dentro del derecho a la información⁴⁴, aún resultaba absurda en el México de la década de los setenta, aunque en otros países ya existiera legislación al respecto.

Como se dijo en la introducción, la importancia de la inclusión del derecho a la información como garantía constitucional es que, aunque no se generara una estrategia como tal para asegurar su cumplimiento, el tema ingresó en las agenda gubernamental y social por primera vez, y sus implicaciones comenzaron a ser estudiadas por distintos sectores dentro y fuera del gobierno hasta finalmente desembocar en la aprobación de la LFT en el 2002, en la que ya se establece un derecho *de acceso* a la información y una obligación de las autoridades a proveerla. La primera concepción de derecho a la información que hubo en nuestro país resulta interesante porque ilustra la forma en que un tema inédito va cobrando forma como problema público, con toda la confusión y discusión que esto puede implicar.

2.1. 1977: la reforma al artículo 6°

La reforma al artículo 6° constitucional tiene como base la sección del Plan Básico de Gobierno 1976-1982 que versa sobre derecho a la información. En él, se dice que

de una política pública semiactiva, es decir aquella que alcanza en menor medida sus objetivos declarados. (J.L. Méndez, “La política pública...”, pp. 125, 128 y 129.)

⁴⁴ Según J.J Ríos Estavillo (*Op. cit.*, p. 128) el derecho *de acceso* a la información pública es una derivación del derecho a *estar informado*, manifiesto en una decisión personal y plena, bajo conocimiento de causa, de requerir información a alguna autoridad que resguarda datos clasificados que son del interés de la sociedad en su conjunto; y no sólo en una actividad receptiva frente a un Estado obligado a asegurar la existencia de un flujo de información, sea cual sea su naturaleza y el medio por el cual se provee.

El Derecho a la Información constituye una nueva dimensión de la democracia; es la fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones.⁴⁵

Las acciones propuestas para garantizar el derecho a la información estaban enfocadas a revisar el contenido de la información generada por los medios de comunicación “para que refuercen y garanticen la libertad o el derecho de expresión (...) al mismo tiempo que se fomente también la expresión auténtica, la confrontación de opiniones, criterios y programas (...) entre todos los mexicanos.”⁴⁶ Con ello, se entendía que el Estado adquiriría la obligación de “fomentar” un libre flujo de información en el que todas las fuerzas políticas tenían derecho de participar y al que todos los mexicanos debían poder acceder.

En octubre de 1977, López Portillo envió a la Cámara de Diputados el proyecto de Reforma Política que su equipo elaboró para resolver una serie de problemas de legitimidad y limitaciones estructurales que presentaba el régimen desde el movimiento de 1968. Dentro de este plan de reformas se incluía la adición de diez palabras al artículo 6º: “el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

El siguiente paso sería reglamentar este artículo para detallar la forma en que el Estado garantizaría el derecho a la información; y aunque el contenido del reglamento se sometería a audiencias públicas, la idea principal era que la instrumentación de este derecho se llevaría a cabo mediante “una revisión a fondo de la función social de la información escrita y la que genera la radio, la televisión y el cine”⁴⁷, según proponía el PRI. Al mismo tiempo, se buscaría asegurar el acceso permanente de los partidos políticos a los medios para “difundir con amplitud sus principios, tesis, programas,

⁴⁵ Partido Revolucionario Institucional, *Plan Básico de Gobierno 1976-1982*, México, 1976, p. 12, cit. por Sergio López-Ayllón, *El derecho a la información*, México, UNAM, 1984, p. 74.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁴⁷ *Loc. Cit.*

análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad.”⁴⁸ Así, el derecho a la información se entendía básicamente como una extensión del derecho de expresión, pero con una fuerte connotación política, más que jurídica, incluyendo también una nueva estrategia de comunicación social de la presidencia.

Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación durante esos años, declaró respecto al derecho a la información:

La libertad de expresión como derecho del individuo frente al Estado es insuficiente para satisfacer las necesidades de las colectividades, y por tanto es necesario, imprescindible enriquecer las garantías no sólo del individuo ante el Estado, sino de la sociedad frente al Estado (...)⁴⁹

En el debate dentro del Congreso, persistieron dos ideas como propósitos principales del derecho a la información; por un lado la apertura de los medios de comunicación masiva al mensaje y la presencia de los partidos políticos, y por el otro se interpretó que el Estado se encargaría de vigilar la información divulgada por los medios.

Según los discursos de los legisladores, con estos objetivos se lograría “mayor y mejor participación de la ciudadanía”⁵⁰, asegurar que la información no constituyera “ataques a la moral, ni a derechos de terceros, ni provocar algún delito, ni perturbar el orden público”⁵¹, fomentar “el acceso del pueblo al conocimiento cabal del acontecer político, social, económico o cultural”⁵² y evitar que “el pueblo [fuera] manipulado por los intereses minoritarios desde el punto de vista de la conducción de los instrumentos de

⁴⁸ *Reforma Política*, México, CFE, tomo III, 1978, p. 12, cit. por S. López-Ayllón, *El derecho a la información*, p. 77.

⁴⁹ Cit. por J.J Ríos Estavillo, *op. cit.*, p. 55.

⁵⁰ Diputado Carlos Ortiz Tejada, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo II, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, UNAM-Porrúa, 2000, p. 682, (en adelante *Derechos del pueblo mexicano...*), cit. por J. J. Ríos Estravillo, *op. cit.*, p. 66.

⁵¹ *Loc. Cit.*

⁵² Senador Ignacio Castillo Mena, en *Derechos del pueblo mexicano...*, p. 697, cit. por J. J. Ríos Estravillo, *op. cit.*, p. 66.

la información social.”⁵³ Con estos propósitos se dejaba fuera de discusión los beneficios que el nuevo derecho podría otorgar al ciudadano corriente; además, la vigilancia que el Estado pretendía ejercer sobre la información que recibía la sociedad evidencia la visión que en esa época el administrado se concebía como un menor de edad, necesitado de la asistencia estatal para prácticamente cualquier aspecto de su vida.

La reglamentación nunca se llevó a cabo, pero el debate, que por involucrar principalmente a los medios mereció un sinnúmero de artículos y editoriales⁵⁴, se extendió hasta el final del sexenio de López Portillo⁵⁵. En 1980 se llevaron a cabo las audiencias públicas para discutir el contenido de la ley reglamentaria, y las posturas se radicalizaron – influidas por el contexto internacional, como veremos más adelante – y las presiones por ambos lados crecían.

Es interesante notar que el discurso pronunciado en estas audiencias por cada representación de sectores dista mucho de la posición que estos mismos sectores tomaron frente a la LAI en 2001. Por ejemplo, los medios, que en 2001 apoyaron activamente la aprobación de una LAI, e incluso intervinieron directamente mediante sus representantes en GO, en las audiencias de 1980 se manifestaron mayoritariamente en contra de una reglamentación de la información. Su argumento era que este reglamento propiciaría un “control totalitario de la información por parte del Estado.”⁵⁶ Por otro lado, en estas mismas audiencias, los partidos políticos asumieron una clara postura favorable, dejando ver con su argumento los fines políticos del derecho:

⁵³ Senador Jorge Cruickshank García, en *Derechos del pueblo mexicano...*, p. 709, cit, por J. J. Ríos Estravillo, *op. cit.*, p. 67.

⁵⁴ Entre 1971 y 1979, Guillermo Dorantes *et al.* (*Prensa y derecho a la información*, México, UNAM, 1980) recopilan más de 520 artículos periodísticos nacionales e internacionales en torno a las discusiones sobre el derecho a la información en México.

⁵⁵ Con el arribo de Miguel de la Madrid a la Presidencia, el tema de la información se va desvaneciendo, quizá por una decisión consciente del gobierno de evitar seguir alargando el debate. (V. S. López-Ayllón, *El derecho a la información*, pp. 123 y ss.)

⁵⁶ S. López-Ayllón, *El derecho a la información*, p. 92.

el derecho a la información debería ser una prolongación de la reforma política para que los distintos grupos sociales, y no sólo los partidos políticos, tengan acceso a los medios; (...) [proponiendo] una transformación en la correlación de fuerzas para que el cambio sea efectivo.⁵⁷

Las audiencias fracasaron para definir el derecho a la información; López Portillo, durante el cuarto informe de gobierno, volvió a insistir en la necesidad de precisar el concepto⁵⁸, pero después de haber oído las posturas de los distintos actores, parecía que la ley reglamentaria más que estar obstaculizada por preguntas, lo estaba por interpretaciones particulares confrontadas.

Así, aprobar la ley reglamentaria o dar cualquier otro paso en materia de derecho a la información se hicieron tareas imposibles durante el resto de ese sexenio, y durante dos décadas más; y aunque las confusiones conceptuales afectaron crucialmente los avances, la reglamentación del derecho podría haber puesto “en orden muchas cosas en el ámbito del Estado (...) limitando la acción y ámbito de influencia de muchos funcionarios que (...) actúan a su entero arbitrio.”⁵⁹

Sin embargo, no todo fue fracaso durante esos años. El marco jurídico se enriqueció con la aprobación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1976), y la Convención Americana de Derechos Humanos (1978), documentos en los que está contemplado el derecho a la información, de modo que

El artículo 6º de la Constitución, en tanto no se opone a los anteriores, debe entenderse e interpretarse, junto con los artículos de los convenios de derechos humanos que mencionamos, [y] que lo complementan.⁶⁰

⁵⁷ *Ibid.*, p. 100.

⁵⁸ José López Portillo, “Cuarto informe de gobierno”, *Unomásuno*, México, D.F., 2 de septiembre de 1980, cit. por S. López-Ayllón, *El derecho a la información*, p. 102 y 103.

⁵⁹ S. López-Ayllón, *El derecho a la información*, p. 122.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 123.

Además de esto, las decisiones y tesis pronunciadas por los tribunales federales a partir de 1981 facilitaron relativamente el ejercicio del derecho a la información por la vía del amparo⁶¹. Con ello, se abrió un espacio que, aunque limitado, permitió la acción de ciudadanos interesados en ejercer plenamente el nuevo derecho otorgado por la Constitución y en exigir su cumplimiento, clarificando lo que la sociedad podía obtener de las diez palabras añadidas al artículo 6° en 1977. De ello hablaré al final de este capítulo.

En las siguientes tres secciones se hará un análisis de los tres flujos para la entrada de los asuntos en la agenda y la implementación de políticas que describimos en el capítulo pasado. Se verá que, si bien el asunto del derecho de la información logró ingresar en la agenda gubernamental, la controversia que levantó la forma en que se definió el problema, la falta de claridad y legitimidad en la solución, y el ambiente poco propicio para una solución que pudiera amenazar el *status quo* del régimen, impidieron la aplicación de una política activa que verdaderamente modificara “las pautas autoritarias en el campo de los medios y el ejercicio de las libertades de expresión, prensa e información.”⁶²

El resultado de los flujos que convergieron en 1977 fue una política semipasiva que, aunque generó una modificación constitucional, en realidad no implicó una estrategia articulada para realizar las metas que tenía contempladas. Las consecuencias no pudieron distinguirse mucho más allá del discurso y del desconcierto que reinó durante todo el sexenio con respecto al tema de la información.

⁶¹ *Loc. Cit.*

⁶² Juan Francisco Escobedo, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Derecho comparado de la información*, 2 (2003), p. 68. (En adelante, “Movilización...”)

Cuando se analice la aprobación de la LFT en 2002, entraré con mayor detalle en los componentes que están presentes en cada uno de los flujos para hacer evidentes los factores que generan una política pública activa.

2.1.1. El ambiente durante la Reforma Política

Para John Kingdon, el flujo de políticas –que es lo mismo que el ambiente político que se percibe en un determinado lugar y momento – se puede operacionalizar en dos componentes: el clima nacional y el equilibrio de fuerzas en el gobierno. Para el periodo de tiempo que me ocupa en el presente capítulo, uno implica al otro. Las movilizaciones que se realizaron desde finales de los sesenta ponían de manifiesto la pérdida de capacidad del gobierno para captar y neutralizar la manifestación de las distintas fuerzas sociales, lo que incidió en la búsqueda de nuevas estrategias de integración, por un lado, y en la disolución de las bases de legitimidad tradicionales del gobierno, por el otro. Esto integraba el clima nacional.

Con el término “clima nacional” me refiero básicamente a la opinión pública, pero no únicamente a ella. El clima nacional implica a un “gran número de personas en el país pensando sobre las mismas líneas temáticas”⁶³, y no a círculos limitados, lo que da origen a una especie de ánimo compartido y se manifiesta en las actitudes de los distintos sectores sociales; por ejemplo, en el contenido de los noticieros y los programas políticos, el tono de las editoriales, la presencia o la ausencia de movilizaciones sociales, las encuestas de opinión, etcétera. A partir de estas manifestaciones es posible hablar de un “humor” (*mood*) común a buena parte de la sociedad; así, hablar de “hartazgo político” o “giros hacia la derecha o hacia la izquierda” es hablar del clima nacional que se interpreta.

⁶³ J. Kingdon,., p. 146.

La percepción que tienen los políticos y funcionarios del clima nacional es capaz de modificar la agenda, al determinar qué tanta receptividad hay hacia la promoción de ciertos asuntos y la restricción de otros. El clima nacional puede fungir como “tierra fértil” o como su absoluto opuesto para la atención de determinados asuntos públicos, proveyendo viabilidad para algunos que hasta ese momento habían sido impracticables o relegando a otros que no armonizan con el ánimo del momento, por resultar anacrónicos, opuestos a los nuevos valores predominantes, o mal aceptados.

Cuando José López Portillo asumió la Presidencia de la República, el sistema político priísta se enfrentaba a la más seria crisis de legitimidad de su historia. La imposibilidad del régimen para continuar conteniendo la movilización social y la opinión pública a partir del movimiento estudiantil de 1968, aunada a la serie de crisis económicas ocurridas durante la década de los setenta, evidenciaron la necesidad de introducir reformas en lo político, lo económico y lo social.

En las elecciones de 1976, el PRI sólo enfrentó a un candidato, Valentín Campa, del Partido Comunista Mexicano (PCM), pero éste no estaba registrado. Como el Partido Acción Nacional (PAN) no presentó candidatura y el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) apoyaron al PRI, se mostraba abiertamente el deterioro de los partidos como oposición, y la brecha abierta entre la efervescencia social y las características del proceso electoral. El gran abstencionismo que caracterizó estas elecciones y la movilización de grupos de interés que iban cobrando importancia, como las cámaras de comercio y las organizaciones empresariales, provocaron que la principal preocupación del nuevo gobierno fuera recuperar la legitimidad y la capacidad de negociación perdidas. El inicio de un nuevo periodo de gobierno, como se explicó en el capítulo pasado, abre una buena oportunidad

para agendar e instrumentar nuevas políticas públicas; en 1976 el principal propósito político era operar un plan comprehensivo que lograra estos fines.

De este modo, se diseña la llamada Reforma Política, que contemplaba una serie de modificaciones constitucionales “basadas en los principios de apertura democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la sociedad civil y reafirmación de la presencia estatal en la sociedad.”⁶⁴ Esta reforma buscaba liberalizar algunos espacios para disminuir el conflicto, pero sin que esto significara permitir la democratización del régimen. Como señalaba Reyes Heróles:

Con la Reforma Política se pretende que en un país de mayorías constantes las minorías tengan en la vida política el peso que como tales les corresponde. Teníamos que encontrar un sistema que, sin caer en la democracia disolvente, las minorías, expresando sus puntos de vista pudieran ser considerados en su fuerza numérica. Nuestra disyuntiva es clara: no podemos lisa y llanamente atenernos a la democracia que tenemos, o avanzamos en ésta perfeccionándola o retrocedemos.⁶⁵

Del mismo modo que las elecciones, los medios de comunicación no reflejaban la opinión de las distintas corrientes ideológicas y las diferentes visiones políticas del país, y la legislación sobre comunicación no permitía la participación de los nuevos grupos que demandaban hacerse oír. De este modo, la “liberalización controlada” que se estableció en el Plan Básico de Gobierno como propósito, se tradujo en la reforma al artículo 6º, en lo referente a los medios de comunicación. Parecía que asegurar el acceso de los partidos políticos a los medios desde el inicio del sexenio era la mejor forma de demostrar las intenciones de respetar el pluralismo ideológico. El Estado asumiría un papel de vigilante del contenido de los medios, para “adecuar el funcionamiento de los

⁶⁴ S. López-Ayllón, *El derecho a la información*, p. 73.

⁶⁵ “Avanzamos en la democracia perfeccionándola o retrocedemos”, *Discurso para el LXI Aniversario de la Constitución de 1917*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1978.

medios concesionados”⁶⁶, garantizando que el mensaje que llegara a los ciudadanos estuviera libre de sesgos o parcialidades. Este propósito, en un tiempo en el que las movilizaciones sociales como la de 1968 habían sido tan violentamente contenidas, se interpretó por la opinión pública como una medida del gobierno para ejercer un “control totalitario sobre los medios de información.”⁶⁷

Las actitudes contradictorias del gobierno de López-Portillo – asegurar que regular el derecho a la información era señal de democracia, pero después promulgar el Reglamento de Publicaciones y Objetos Obscenos, por ejemplo – hacían dudar de los verdaderos fines de la adición al artículo 6º y los planes de reglamentarlo. La obstinación de los defensores de la reglamentación al referirse a los sesgos de los medios de comunicación y la necesidad de la vigilancia estatal, los llevó a enfrentarse frontalmente con los representantes de este sector, especialmente con los periodistas, a quienes el Presidente llegó a tachar de “desinformadores” y “chantajistas.”⁶⁸

La confrontación, sin embargo, no significaba dejar de ver al Estado como una entidad intocable, siempre por encima de la sociedad. Dentro de la discusión a nadie se le ocurrió hablar sobre la información que poseían los funcionarios y que podía resultar de interés público, pero se mantenía oculta. La idea, dentro de este ambiente de confrontación y recelo, resultaba totalmente descabellada. Raúl Cremoux decía en *Unomásuno* en 1977 que

pretender increpar a funcionarios públicos o privados, acceder a fuentes informativas secularmente cerradas o violentar situaciones más complejas de la estructura social mexicana resultaría ingenuo o enfermizo.⁶⁹

⁶⁶ S. López-Ayllón, *El derecho a la información*, p. 87.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 89.

⁶⁸ J. López Portillo, *Tercer Informe de Gobierno*, cit. por Guillermo Zetina, “Chantaje, miedo y mentira suplen a la información: JLP”, *Excelsior*, México, D.F., 2 de septiembre de 1979, en G. Dorantes *et al.*, *op. cit.*, p. 253.

⁶⁹ “Informadores contra informados”, *Unomásuno*, México, D.F., 4 de diciembre de 1977, en G. Dorantes *et al.*, *op. cit.*, p. 365.

Esta lectura negativa de un hipotético control del acceso a la información pública en manos del gobierno también puede verse como efecto de la cultura política dominante de la época, en la que los administrados se veían como “menores de edad”, bajo la tutela de un gobierno paternalista que no tenía por qué “comunicar sus interioridades”⁷⁰; y aunque algunos sectores estaban buscando su emancipación, lo cierto es que resulta muy difícil terminar de un momento a otro con las ideas sobre la administración que predominaron durante todo el presidencialismo⁷¹.

2.1.2. Las dificultades para definir el problema

En la definición del problema participaron dos conjuntos de factores: los primeros tienen que ver con el conjunto de cuestiones nacionales a las que se enfrentaba el gobierno de López Portillo; y los segundos, con la influencia que ejercieron los organismos internacionales para agendar y perfilar la forma en que se conceptualizó el derecho a la información como problema público, en este caso, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Empezaré hablando de estos últimos.

Internacionalmente, se ha dicho que 1976 “fue el año de la información.”⁷² La 19ª Conferencia General de la UNESCO, realizada un mes antes de la toma de protesta de López Portillo, colocó en la agenda de todos los países asistentes el tema de la

⁷⁰ J. J. Ríos Estravillo, *op. cit.*, p. 129.

⁷¹ Sin embargo, en el Anteproyecto de Ley de Comunicación Social elaborado bajo la dirección de Luis Javier Solana sí se contempla la posibilidad de que grupos e individuos pudieran acceder al “patrimonio de la información”. Este anteproyecto también quedó sofocado por las confusiones y el debate en torno a la propuesta de reglamentar la información. (Luis Javier Solana, ex coordinador de Comunicación Social de la Presidencia y miembro del Comité Técnico del Grupo Oaxaca, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 17 de marzo de 2007. Existe una síntesis de los principales puntos de este Plan Nacional de Comunicación Social y las dificultades que enfrentó en S. López-Ayllón, *El derecho a la información*, p. 107)

⁷² J. J. Ríos Estravillo, *op. cit.*, p. 40 y Ridha Najjar, “Por un nuevo orden mundial de la información”, *Correo de la UNESCO*, París, marzo de 1976, en G. Dorantes *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

información, con distintas interpretaciones⁷³. La idea era establecer “un nuevo orden mundial de la información” en el que “la información se volviera un bien común al servicio de la humanidad”⁷⁴ y se terminara con el monopolio de las grandes agencias informativas del mundo occidental, que “difundían, conscientemente o no, una información parcial, esquemática y a menudo deformada sobre las complejas realidades de los países en desarrollo.”⁷⁵

Estas ideas tomaron un cariz crítico cuando se enfrentaron los argumentos de la URSS y los de EEUU dentro de la UNESCO. Los soviéticos consideraban indispensable el control estatal para asegurar la veracidad de la información difundida a la sociedad por los medios o por cualquier otra fuente. Como es de esperarse en plena Guerra Fría, los países se dividieron en dos bloques según su postura sobre la participación del Estado en la transmisión de la información. México no simpatizó del todo con una propuesta tan radical como la soviética, sin embargo subrayó la necesidad de fomentar la “participación activa de todas las corrientes intelectuales”⁷⁶ y señaló a los medios masivos como los responsables de que en muchos países las minorías no tuvieran representación en la opinión pública.

Después de que la UNESCO decidiera posponer el debate por poco más de un año para que los ánimos se calmaran, en 1978 dicta una Declaración en la que se subrayan la libertad de expresión y de información, y la necesidad de garantizar “diversidad de fuentes(...), permitiendo a cada persona verificar la exactitud de los hechos y fundar objetivamente su opinión (...)” y asegurar “las mayores facilidades posibles de acceso a la información”; y señalaba que “para la circulación más libre (...)”

⁷³ Por ejemplo, Francia comienza a redactar su LAI, que se promulgaría en 1978; y en Bolivia se proponen crear un “Sistema Nacional de Información”, que levantó gran controversia.

⁷⁴ R. Najjar, art. cit.

⁷⁵ J. J. Ríos Estravillo, *op. cit.*, p. 40.

⁷⁶ “Denuncia México la manipulación extranjera en la comunicación masiva”, *El Sol de México*, México, D.F., 5 de septiembre de 1976, en G. Dorantes *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

de la información, es necesario que los Estados faciliten la obtención de las condiciones y los medios”⁷⁷ La declaración de la UNESCO fue mal recibida, especialmente por los miembros de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), que acusaron al organismo de ceder ante los intereses soviéticos y fomentar un “control totalitario de la información”⁷⁸ por parte de los Estados. La SIP afirmaba que existía una “conspiración internacional para coartar la libertad de información”⁷⁹ y advirtió que sería un peligro reglamentar la información en México.

Así, toda esta discusión internacional en materia de información incidió de forma muy importante en el debate que se llevaba a cabo dentro de nuestro país, a tal grado que es posible distinguir tres paralelismos principales entre lo que ocurrió en el debate de la UNESCO y el debate mexicano: el uso indistinto de los términos “información” y “comunicación”, la eliminación de los monopolios informativos como propósito, y especialmente, la discusión sobre el papel del Estado en materia de información. Estas semejanzas demuestran la influencia que tuvo el ambiente internacional para la definición del problema del derecho a la información en México.

Con respecto al primer punto, el Dr. Juan José Ríos, especialista jurídico en derecho a la información, señala:

No nos debe extrañar que la gran presencia que [en la asamblea de la UNESCO] tuvo el derecho a la información referenciado a los medios de comunicación hubiese sido fuente de conocimiento e inspiración para regular en el caso mexicano el derecho a la información, también expresado en un concepto de “comunicación” y no bajo los cauces propios de “información”⁸⁰

⁷⁷ “Declaración de la UNESCO sobre los medios de comunicación de masas”, *El Día*, México, D.F., 11 de enero de 1979, en G. Dorantes *et al.*, *op. cit.*, p. 37.

⁷⁸ “Inaceptable la propuesta de la UNESCO sobre prensa”, *El Heraldo*, México, D.F., 20 de octubre de 1979, en G. Dorantes *et al.*, *op. cit.*, p. 74.

⁷⁹ *Loc. Cit.*

⁸⁰ *Op. cit.*, p. 75.

Hay que recordar que para esta fecha en varios países ya existían leyes de acceso a la información⁸¹, sin embargo, la discusión de la UNESCO en ese momento fue leída como un problema de comunicación, y no tanto de información,⁸² y así fue como se definió el problema en nuestro país. Es curioso que para regular la información en nuestro país, se tomara como referente la discusión que se llevaba a cabo en la UNESCO y no alguna de las leyes específicas sobre derecho a la información que fueron promulgadas durante los setenta; sin embargo, como se señaló más arriba, “el año de la información” coincide con el tiempo en el que se enuncia en México la Reforma Política, de modo que no debe sorprender que fuera más fuerte la reminiscencia del debate sobre el “nuevo orden mundial de la información” que de la forma en que se formuló una legislación sobre derecho a la información en otro país.

En segundo lugar, el inicio de la discusión en la UNESCO recuerda en gran parte la forma en que el PRI explicita los motivos para regular la información. Eliminar los monopolios – en el primer caso de las grandes agencias informativas, y en el segundo, de los grandes propietarios de los medios de comunicación – y garantizar la pluralidad en la información – en el primer caso refiriéndose a los países en desarrollo, y en el segundo, a los partidos de oposición –, fueron los dos temas centrales de ambos debates. Aunque en nuestro país hablar de ellos sonaba políticamente correcto, lo cierto es que mencionar la eliminación de los monopolios informativos fue uno de los mayores obstáculos que entorpecieron la reglamentación del derecho a la información en nuestro país⁸³.

En tercer lugar, es posible distinguir que en ambos casos resulta problemático hablar sobre el papel que el Estado debería asumir frente al derecho de la información.

⁸¹ Véase *infra*, n.107.

⁸² Es decir, centrada en las agencias informativas – las fuentes – y no en los receptores. (Véase J.J. Ríos Estravillo, *op. cit.*, p. 75)

⁸³ Luis Javier Solana, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 17 de marzo de 2007.

Así, aunque el Plan Básico de Gobierno se estableció antes de que se llevaran a cabo las primeras reuniones de la 19ª Conferencia General de la UNESCO, la definición del papel del Estado se comenzó a prefigurar con más claridad hasta que se sugirió avanzar en la reglamentación del artículo 6º, una vez que en la UNESCO ya se había hablado sobre la responsabilidad estatal de vigilar la pluralidad y la veracidad de la información dirigida a la sociedad. Con respecto a lo nacional, se debe decir que aquello que se veía como problema estaba muy relacionado con el ambiente político descrito en el apartado anterior. Las principales preocupaciones del gobierno, como ya se dijo, eran recuperar su legitimidad y su capacidad de mediación frente a los grupos de interés; la prioridad era encontrar la forma de resolver la crisis política que se venía arrastrando desde los sucesos de 1968.

Esta crisis, aunada a los resultados electorales de 1976 y 1979, tan preocupantes para el PRI, extendieron entre el cuerpo administrativo el convencimiento de que era necesario emprender acciones para cambiar las reglas del régimen. En términos generales podría decirse que el problema se planteó en los siguientes términos: cómo canalizar la oposición política hacia cauces institucionalizados, lo que supondría una liberalización controlada del régimen.

Evidentemente, dentro de estos reajustes los partidos políticos de oposición tenían que ocupar una posición central, de ahí que se idearan varias soluciones para ensanchar su participación política. Las reformas a la Ley Electoral son un ejemplo de esto, la enunciación del derecho a la información es otro.

La idea original de otorgar constitucionalmente el derecho a la información pretendía “facilitar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, más que consagrar a favor de todos los individuos un nuevo derecho”⁸⁴, sin embargo, en su

⁸⁴ S. López-Ayllón, *El derecho a la información*, p. 77.

definición oficial, el gobierno optó por incluir a la prensa y a los ciudadanos como beneficiarios del derecho para incrementar la legitimidad y aceptación del problema.

(...) un verdadero Derecho a la Información enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática. (...) El derecho a la información impone al Estado una obligación de hacer, de informar y colocar al alcance de la prensa los medios para que ésta pueda asumir el deber que es contrapartida de sus derechos.⁸⁵

Nunca se precisan las formas en las que el Estado facilitaría a la prensa el acceso a la información; en cambio, la entrada de los partidos políticos a los medios se aseguró con la adición al artículo 41 de la Constitución y la publicación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

En suma, la definición del problema no estaba totalmente relacionada con la información. El derecho a la información, inscrito dentro de la Reforma Política, se asume como un problema de naturaleza política, con los mismos propósitos generales de esta Reforma: liberalizar espacios para la oposición. Las siguientes citas, que extrajo Juan José Ríos de los debates en la Cámara de Diputados, sirvan de evidencia sobre la naturaleza político-partidista que tomaron las discusiones sobre el derecho a la información:

(...)La necesidad de “instituir el derecho a la información como una garantía social”, ha nacido de las grandes y graves deficiencias y deformaciones que hasta hoy se han mantenido en los medios de difusión masiva.

⁸⁵ Partido Revolucionario Institucional, *op. cit.*, p. 14, cit. por S. López-Ayllón, *El derecho a la información*, p. 74 y 75. En la última frase de esta cita se encuentra la clave de la futura confrontación del Ejecutivo con la prensa. Ese “deber que es contrapartida de sus derechos” – informar con objetividad – se volvió el argumento para culpar atribuir a los medios que las demás fuerzas políticas no estuvieran representadas.

En lo fundamental, la información contribuirá a que la ciudadanía la reciba directa y se entere de los principios y programas de cada uno de los partidos contendientes, no nada más en los periodos de las luchas electorales (...)

El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, expresa la decisión soberana del pueblo de ser informado amplia y verazmente, por esos mismos partidos, acerca de las metas y los sistemas de gobierno que quieren implantar o conservar en el país (...)⁸⁶

2.1.3. La generación de una solución mal entendida y poco aceptada

Es muy llamativo que el derecho a la información tuviera tanta relevancia discursiva durante la Reforma Política, y al mismo tiempo estuviera tan carente de contenido y definición. En realidad, se podría decir que cuando el PRI hablaba de “hacer del derecho a la información la bandera del partido” sólo se refería a agregar diez palabras a la constitución, sin tener muy claramente figurados los efectos concretos de éste, o sin atreverse a idear medios para ejercerlo, por el riesgo democratizador que esto implicaba.

La liberalización controlada no pudo encontrar una definición clara en el derecho a la información⁸⁷. Esta búsqueda a toda costa de inyectar democracia pero sin perder

⁸⁶ Cit. por J.J. Ríos Estravillo, *op. cit.*, pp. 80 y 81. Lamentablemente, Ríos no menciona los nombres de los diputados que pronunciaron estas frases.

⁸⁷ Con esta afirmación no pretendo demeritar el encomiable trabajo interdisciplinario que quedó plasmado en las 6 550 páginas que conformaron los 30 tomos del Plan Nacional de Comunicación Social. En este amplísimo proyecto, que por supuesto no tenía por objeto definir el derecho a la información, pero sí guardaba relación con él, se establecieron las normas específicas para cada aspecto que constituía la comunicación social: medios impresos, radio, televisión, cinematografía, agencias informativas, publicidad, privacidad e información gubernamental, entre otros; y es el único documento de la época en el que se insinúa el acceso a la información pública de forma cercana a como lo concebimos ahora. (Luis Javier Solana, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 17 de marzo de 2007.) Por lo demás, la gran variedad de temas que tocaba le generó opositores en muchos círculos, y tanto Solana como el proyecto fueron criticados duramente en varias editoriales y artículos, véanse por ejemplo las columnas de Roberto Tapia (*Diario de México*, 29 de septiembre de 1981, cit. por S. López-Ayllón, *El derecho a la información*, p. 112) o de José Ángel Conchello (*El Universal*, 1 de octubre de 1981, cit. por S. López-Ayllón, *El derecho a la información*, p. 113).

privilegios ni intervenciones nunca pudo embonar del todo con el derecho a la información, visto como una garantía social y no como beneficio para los partidos políticos.

El gobierno de López Portillo no quiso arriesgarse en definir el derecho a la información; y todos los motivos para legislarlo, vistos en perspectiva, no parecen ser más que discursos demagógicos para exaltar las bondades de la Reforma Política. El derecho a la información, sin temor a exagerar, se quedó sin contenido, y por ello, se quedó sin consecuencias.

Cuando López Portillo envía a la Cámara de Diputados el dictamen en el que se incluía la iniciativa de reforma al artículo 6º, no entraba en mayores detalles. Los diputados estaban conscientes de que resultaba insuficiente establecer sin más definición el nuevo derecho, sin embargo, parece que esperaban definirlo más tarde, cuando se reglamentara:

Lo escueto de la expresión (...) el derecho de la información será garantizado por el Estado, puede originar la crítica de que no precisa lo que debe entenderse por “derecho a la información”, ni a quién corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar. No debe olvidarse sin embargo, que la “característica de la Constitución debe ser su máxima brevedad posible”; y que, en rigor jurídico sólo le corresponde el enunciado y principio de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y materia de la ley reglamentaria respectiva (...)⁸⁸

Según López-Ayllón⁸⁹, escudarse en la ley reglamentaria para aplazar la definición del derecho a la información, en realidad demostraba que los diputados no se atrevieron a modificar el texto enviado por el presidente. Finalmente, en esta época el

⁸⁸ *Reforma Política, op. cit.*, pp. 46 y ss., cit. por S.López-Ayllón, *El derecho a la información*, p. 78.

⁸⁹ *El derecho a la información*, p. 79.

Congreso estaba totalmente sometido a la voluntad del Ejecutivo. Esta sumisión, como se verá más adelante, contrasta fuertemente con lo sucedido en 2001 con respecto a la solución enviada por Vicente Fox en materia de acceso a la información, que fue calificada de insuficiente y sometida a discusión.

Darle contenido explícito a este derecho resultaba espinoso por varios frentes. Por un lado, estaba la resistencia gubernamental a abrir demasiado los espacios para la oposición; y por otro, estaban los rumores de que el Estado buscaba ejercer un control totalitario de la información. A esto hay que añadir la inconformidad de los propietarios de los medios de comunicación cuando se empezó a incorporar al debate el discurso sobre los peligros de los monopolios informativos. Este último motivo fue, según Luis Javier Solana⁹⁰, coordinador de Comunicación Social de la Presidencia de esos años, uno de los que más empantanaron las discusiones, especialmente porque algunos legisladores tenían intereses particulares en la conservación de los monopolios.

Desde diciembre de 1978 se planea lanzar una convocatoria para asistir a una serie de audiencias en torno al derecho a la información y su reglamentación. Con ello se buscaba legitimar socialmente el proyecto, a partir de una definición plural, no sólo del contenido del reglamento, sino del derecho mismo, por insólito que esto parezca. Escribía Félix Fuentes sus impresiones sobre la breve entrevista que hizo a los diputados Luis M. Farías y Juan Sabines en septiembre de 1979 sobre las audiencias:

Lo conminamos (a Sabines) a que nos diga qué es o qué entiende por “derecho a la información”

– Bueno, eso es lo que hay que definir precisamente en las audiencias públicas con la participación de los periodistas – indicó Sabines, en tanto que Farías estuvo de acuerdo

⁹⁰ Entrevista a Luis Javier Solana, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 17 de marzo de 2007.

en que ni se sabe ni se tiene la menor idea sobre el tal derecho. En una palabra, no sabemos de lo que estamos hablando.⁹¹

La legitimación del proyecto mediante la propuesta de una definición plural, se logró en parte y de manera temporal, pues, aunque la idea fue bien recibida, las audiencias se llevaron a cabo hasta febrero de 1980, fecha en la que las posiciones ya se habían polarizado demasiado. Los principales convocados fueron los partidos y las asociaciones políticas, las organizaciones sociales y los representantes de medios de comunicación; y aunque la convocatoria quedaba abierta a toda persona interesada, lo cierto es que se hacía complicado realizar propuestas sobre un tema tan nebuloso.

El derecho a la información fue elevado a rango constitucional, quedó implícito en el conjunto de normas que rigen la vida jurídica del país y pasó a formar parte de nuestra vida constitucional. Todo ello sin que se hubiera discutido su significado, ni fueran dados a conocer sus orígenes. (...)Las audiencias se abren sin que el supuesto recipiente del derecho a la información sepa de qué se trata éste. Sin una amplia difusión de sus orígenes y metas, ¿de qué o sobre qué se van a emitir opiniones?⁹²

Con esta indefinición, la ciudadanía quedaba prácticamente fuera del proceso de políticas – lo que no era raro en esos años – y en las audiencias el debate se centró en los partidos y los medios, actores que iban a resultar afectados positiva o negativamente por el derecho, refutando con los hechos la idea de que se estaba concediendo una garantía social. Como señala Luis Javier Solana: “Tanto el gobierno como los medios quisieron apropiarse del derecho a la información, cuando es un derecho de la ciudadanía.”⁹³ Esto

⁹¹ “En la línea”, *Ovaciones*, México, D.F., 15 de septiembre de 1979, en G. Dorantes *et al.*, *op. cit.*, p. 335.

⁹² José Cabrera Parra, “El Derecho a la Información”, *Excelsior*, México, D.F., 5 de enero de 1978, en G. Dorantes *et al.*, *op. cit.*, pp. 209 y 211.

⁹³ Entrevista realizada por la autora, México, D.F., 17 de marzo de 2007.

también se diferencia con la experiencia de 2001, en la que la ciudadanía estuvo muy involucrada en la elaboración de la LFT.

Como se vio en el apartado anterior, el contenido de las conferencias de la UNESCO y la necesidad de adoptar una postura al respecto, influyeron al gobierno mexicano para definir con más detalle el problema de la información. Con ello implícitamente también se prefiguró la única propuesta de acción que se distingue dentro del debate sobre la reglamentación al artículo 6º, que fue la intervención del Estado para asegurar la pluralidad de los medios de comunicación. Como ésta era la propuesta que más resaltaba en toda el debate, incluso más que la definición del derecho, pronto se convirtió en la única idea que se comentó en los medios de comunicación, y generalmente de forma negativa⁹⁴. Aunque la prensa daba por hecho el plan estatal que en realidad no existía, éste fue el punto que levantó más ámpulas y que le restó legitimidad a la única solución propuesta, pues en un ambiente en el que aún quedaba el recuerdo de la represión de 1968, cualquier interpretación que tuviera resonancias de incrementar el control estatal iba a ser mal acogido⁹⁵.

La solución, además de tener serios problemas de definición y de legitimidad, se enfrentaba a los muchos equívocos jurídicos que se habían articulado durante los primeros discursos y discusiones parlamentarias al respecto; esto complicaba aún más la aplicación de una estrategia precisa.

Durante todo el debate se habló indistintamente de comunicación e información, cuando en realidad la solución práctica que se buscaba se refería al primer término⁹⁶. Se

⁹⁴ Entre los 520 artículos periodísticos que recopilan G. Dorantes *et al.*, *op. cit.*, sólo fue posible encontrar dos columnas a favor de la reglamentación del derecho a la información en la prensa nacional.

⁹⁵ Cfr. Esperanza Brito de Martí, “El derecho a la información”, *Novedades*, 22 de septiembre de 1979, México, D.F., en G. Dorantes *et al.*, *op. cit.*, pp. 412 y 413.

⁹⁶ Esta confusión, copia de lo que ocurrió en las sesiones de 1976 en la UNESCO, aún se mantiene en algunos países como Croacia y República Dominicana, que sólo garantizan el derecho de acceso a la información a los periodistas o a los medios de comunicación. (E. Villanueva, “Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho a la información pública”, en S. López-Ayllón (coord.),

habló igualmente de derecho a la información que de derecho individual a la expresión, derecho social a la información, derecho a informar, derecho a ser informado y libertad de expresión; y se le consideró garantía individual, garantía social, derecho de la sociedad, garantía del ciudadano y “garantía individual que trasciende a lo social”. Con la adición al 6º y su posterior reglamentación se buscaba asegurar tanto un derecho de acceso a los medios de información como a la libre manifestación de las ideas, pero también el “derecho de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación”.⁹⁷ No se hizo ninguna distinción en el uso de estos términos, a pesar de que jurídicamente son instituciones diversas, con distintos contenidos y alcances, de forma que no se sabía bien a bien lo que se buscaba.

De este modo, la primera concepción “local” del derecho a la información surge como una abigarrada mezcla de ideas, una confusión de elementos dispersos y disímiles que hicieron imposible articular una estrategia eficaz para hacerlo efectivo. Metas tan variadas como la educación cívica, la eliminación de monopolios informativos, la mejora en la comunicación social y la apertura de espacios a otras fuerzas políticas no podían adjudicársele a las nuevas diez palabras del artículo 6º. Dentro de su ambigüedad hubo espacio para discutir como garantía social lo que no había sido redactado como tal, confrontar lo público y lo privado, y adjudicarle al derecho a la información la solución de problemas con los que no guardaba ninguna relación.⁹⁸

Democracia, transparencia y constitución, México, UNAM-IFAI, 2006, p. 25. En adelante, E. Villanueva, “Tendencias...”.)

⁹⁷ El uso jurídico de estos y otros términos son analizados con más detalle por J.J. Ríos Estravillo, *op. cit.*, pp. 77 y ss.

⁹⁸ Los estudios jurídicos consultados para este trabajo están de acuerdo en esto. La siguiente cita sintetiza los principales vicios de la concepción del derecho a la información: “[c]onsideramos entonces que el derecho a la información nace dislocado, mal estructurado, con confusión de sujetos, (...) sin identificar los cauces y las relaciones jurídicas primeramente entre lo público, posteriormente entre lo privado, para concluir con la falta de identificación entre interacciones de lo normativo de las partes para que este derecho fuese válido, eficaz, eficiente.” (J. J. Ríos Estravillo, *op. cit.*, p. 72). Sergio López-Ayllón (*El derecho a la información*, p. 122) reconoce éste como “un periodo de indecisiones, acciones contradictorias y mucha tinta”, pero es más optimista al señalar que “la constitucionalización del derecho a la información hizo que se pusieran en tela de juicio muchos aspectos que ameritan una profunda revisión, y levantó en muchos sectores la conciencia crítica sobre estos asuntos”.

2.2. La experiencia de Alianza Cívica y el inicio del debate sobre el acceso a la información

Parecería que el tema del derecho a la información permaneció en suspenso hasta que en 2000, en la campaña de Vicente Fox, comienza a hablarse de la promulgación de una LAI. En realidad, si bien ninguno de los gobiernos desde el de López Portillo decidió volver a tocar el tema, los primeros debates sobre el derecho habían logrado que socialmente se mantuviera el interés en ciertos círculos sobre las implicaciones del nuevo derecho. Las investigaciones continuaron, especialmente en el campo jurídico más que en el de la administración pública o el de la ciencia política, pues la relación más estrecha del derecho a la información con estas materias se estudiaría hasta después, como se verá en el capítulo siguiente.

Sin embargo, ninguno de estos estudios tuvieron tal repercusión como las acciones emprendidas por la organización ciudadana Alianza Cívica (AC), desde su fundación en 1994. A partir de ello volvió a cobrar importancia el derecho a la información como tema al interior del gobierno, por eso es posible decir que constituyen el primer antecedente de la actual LFT y la causa por la cual el debate oficial sobre el derecho de información da un paso más, introduciendo el tema del *acceso* de la ciudadanía a la información pública en manos del gobierno.

En 1994, AC busco ejercer su derecho a la información pública y se propuso realizar una investigación sobre tres asuntos: los ingresos reales que recibía el presidente Ernesto Zedillo, incluyendo bonificaciones y la así llamada “partida secreta”, sus atribuciones y limitaciones, y la forma en que estaba organizada la oficina de la Presidencia. Estos datos, que deberían ser de conocimiento público, o al menos de fácil acceso para la ciudadanía, según se desprendía del artículo 6º, nunca estuvieron al

alcance de quienes lo solicitaban, a pesar de que Zedillo en su campaña se había comprometido a “proporcionar información amplia, veraz y oportuna a la ciudadanía.”⁹⁹

Para obtener los datos que buscaba, AC consultó en la Presidencia de la República a la Unidad de Atención a la Ciudadanía, al Departamento de Información sobre la Presidencia, la Unidad de Documentación de la Secretaría Particular, la Dirección General de Comunicación Social, entre otras oficinas gubernamentales, en todas sin éxito.

Una y otra vez constatamos que el personal dedicado a proporcionar información a la ciudadanía, no lo hace, y hasta parecen sentirse agraviados cuando se les piden detalles precisos. (...) Cuando se les pregunto si (la remuneración asignada al Presidente) era información pública, la respuesta fue un lacónico “en teoría”.¹⁰⁰

Como el acceso a la información resultó imposible, AC decidió valerse del derecho de petición para solicitar, mediante una carta, al presidente los datos no otorgados por ninguna dependencia. En ella se pedía: 1) el organigrama completo y las funciones de todas las oficinas y asesores del presidente, 2) la forma en que se había ejercido la suma asignada al presidente y a sus oficinas para desahogar la gestión presidencial, 3) el monto al que asciende el ingreso mensual del presidente con cargo al erario público, incluyendo salarios, bonificaciones y compensaciones, y 4) las condiciones bajo las que haría pública su declaración patrimonial el presidente¹⁰¹.

La carta, enviada en marzo de 1995, no recibió ninguna respuesta en el lapso de un año, por lo que el 27 de marzo de 1996 AC decidió presentar una demanda de amparo alegando violación a las garantías constitucionales basadas en los artículos 6º y 8º. La

⁹⁹ Federico Reyes Heróles (coord.), *Cincuenta preguntas a los candidatos*, México, FCE, 1994, pp. 40 y 55, cit. por Sergio Aguayo *et al.*, *Las violaciones al derecho a la información de los mexicanos*, Alianza Cívica, México, 1996, p. 7.

¹⁰⁰ S. Aguayo *et al.*, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 8 y 9.

sentencia dictada obligó a la Presidencia a responder a la petición realizada por AC, de modo que la Presidencia, a través de su Unidad de Atención a la Ciudadanía remitió a la organización una cuartilla en la que se respondía brevemente a los cuestionamientos realizados.

AC consideró que la respuesta otorgada, si bien restituía el derecho de petición, no hacía lo mismo con el derecho a la información,

ya que los datos enviados por las autoridades de la Presidencia no subsanaron los vacíos de información existentes: la información que necesitábamos seguía sin ser del conocimiento público era absolutamente inaccesible al ciudadano.¹⁰²

En abril de 1995 AC realizó una nueva petición, referente a la cantidad otorgada mediante subsidios a organizaciones de corresponsales extranjeros. Nuevamente no se recibió respuesta alguna, por lo que AC optó por dirigirse a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para demandar al gobierno mexicano por violar el derecho a la información. La CIDH se declaró incompetente para resolver el caso, con lo que las acciones legales se interrumpieron, sin embargo la experiencia de AC logra varias consecuencias importantes en la materia.

En primer lugar, se evidencia cuán pequeño era el espacio abierto por la aplicación de los recursos constitucionales otorgados por la reforma al artículo 6º, y cuán inoperante resultaba ejercer el derecho a la información. Como ellos señalan, “para hacerlo tuvimos que esperar un año, asesorarnos legalmente y demandar a la Presidencia”¹⁰³; proceso exageradamente complejo y costoso, especialmente si se tiene en cuenta que el derecho a la información ya se consideraba garantizado para todos los

¹⁰² Alianza Cívica, “La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo”, en Instituto Federal de Acceso a la Información, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2005, p. 14.

¹⁰³ S. Aguayo *et al.*, *op. cit.*, p. 9.

mexicanos desde 1976. AC publicó un manual para ayudar a otros ciudadanos interesados a ejercer sus derechos de información y de petición de la manera “más sencilla posible” dadas las circunstancias y los altos niveles de opacidad y secreto que persistían a pesar de las promesas de transparencia y simplificación que había hecho Ernesto Zedillo.

En segundo lugar, hacer del conocimiento del público los ingresos de la Presidencia y la inexplicable “partida secreta” incidió en la reducción paulatina de los fondos destinados a esta última hasta su desaparición definitiva en el año 2000 y en la publicación de la declaración del presidente Fox como una de las primeras acciones de su gobierno, sin que hubiera ninguna solicitud expresa de por medio.

En tercer lugar, AC contribuyó de forma crucial para traer de vuelta el tema del derecho a la información al interés de la opinión pública y los medios de comunicación, pero esta vez como una prerrogativa ciudadana, no partidista. Para los discursos de campaña para el siguiente sexenio ya se menciona y se discute la elaboración de una ley especializada en acceso a la información como uno de los proyectos principales, lo que de hecho sucederá.

En resumen, a lo largo de este segundo capítulo he buscado evidenciar la necesidad de una presencia positiva y simultánea de los flujos de un problema legítimo y bien definido, de un entorno político favorable, y de una solución existente y clara. Aunque las experiencias aquí presentadas sientan dos antecedentes sumamente significativos para la LFT actual, ninguno logró en su momento la ejecución de una política activa concerniente al derecho de acceso a la información. En la discusión iniciada en 1977, es fácil distinguir que, si bien el contexto de la Reforma Política y las discusiones internacionales abrieron un espacio para introducir el tema del derecho a la

información, nunca se logró la definición clara de un problema, en parte por la confusión de conceptos y en parte por la gran cantidad de tópicos que se incluyeron bajo el mismo tema. Algo similar, como vimos, sucedió con la solución. Ni los foros lograron legitimar las propuestas gubernamentales, ni generar nuevas ideas que fueran capaces de generar acuerdos. Y esto era natural, pues era tal la cantidad de actores y temas involucrados en la propuesta de reglamentación del derecho a la información, que resultaba imposible lograr el apoyo de unos sin provocar inconformidades en otros. El acceso a la información tendría que esperar algunos años más para ser tratado como tema independiente.

Por otro lado, para la fecha en la que AC inició su activismo, ya existía una idea más clara de las implicaciones del derecho a la información y estaba más extendido el estudio de las LAI como instrumento jurídico. El tema del derecho a la información comenzó a interesar a investigadores, académicos y otros actores sociales, y ya es posible decir que existía la concepción de un problema relacionado con la falta de medios para acceder a la información pública, además de otros problemas desprendidos de la vaguedad del artículo 6º, concernientes a los medios de comunicación y a la comunicación social, que por su naturaleza no serán tratados aquí. La experiencia de AC hizo más que evidente que existía un problema para ejercer el derecho consignado en el artículo 6º, y a partir de sus acciones, logró delimitar las fronteras de la situación problemática, resaltando el acceso a la información como un tema aparte. Sin embargo, el entorno al interior del país no resultó del todo favorable, y el gobierno de Zedillo se limitó a satisfacer medianamente la petición particular sin tomar ninguna acción para resolver el problema en lo general. Internacionalmente, el tema también había cobrado importancia, y los organismos de financiamiento al desarrollo y las ONG ya incluían en su discurso la necesidad de transparentar la gestión pública y de otorgar vías de acceso a

la información pública. Aún habría que esperar un par de años para encontrar las condiciones propicias para negociar una LAI, aunque el escenario ya se estaba esbozando.

3. LA COYUNTURA EN EL 2002: UN PROBLEMA Y UNA SOLUCIÓN EN EL *CONTEXTO* ADECUADO

Las oportunidades, dentro y fuera de la política pública, son momentos fugaces que, a veces, tardan en llegar, y una vez que aparecen, puede ser que no vuelvan a aparecer en mucho tiempo. Así, para que un asunto logre entrar en la agenda decisoria, es necesario aprovechar las condiciones que lo facilitan: “tienen que encontrarse en el mismo lugar y al mismo tiempo el problema, su solución y las personas indicadas, para no dejar pasar una oportunidad que tal vez no regrese en mucho tiempo.”¹⁰⁴ En otras palabras, y como se ha venido reiterando a lo largo de este trabajo, se requiere de la convergencia de tres elementos clave: la concepción de un asunto como problema, la disponibilidad de una solución factible, y la existencia de un entorno propicio. La LFT surge de una de estas convergencias afortunadas, del mismo modo que lo hace la mayoría de las políticas públicas activas, según los enfoques coyunturales. En este capítulo se estudiarán cada uno de los flujos que, si bien han tenido su propia historia y evolución, fueron convergiendo a partir del año 2000, abriendo una importante ventana de oportunidad para incluir el tema del acceso a la información en la agenda gubernamental y formular una LAI.

Se verá, en primer lugar el flujo del problema en cuestión, comenzando por el discurso que desde hace algunos años mantienen las organizaciones internacionales sobre el acceso a la información y su influencia en países como México. El debate actual se diferencia en gran medida del que mantenía la UNESCO en los setenta, en el que no entró a discusión el derecho de acceso, poniendo de manifiesto que el acceso a la información pública se empezó a considerar como tema preponderante desde hace

¹⁰⁴ Ch. Elder y R. Cobb, art. cit., p. 97.

relativamente poco tiempo, a pesar de que algunos países ya contaban con leyes para el efecto. El argumento actual de las organizaciones internacionales es que si la sociedad no tiene vías para acceder a la información pública, se originan efectos muy negativos para la economía y la administración. Negar un derecho efectivo a la información puede resultar tan grave como negar el acceso a cualquier otro recurso, desde la visión de los derechos humanos. Este debate no existía hasta hace poco tiempo y por eso es uno de los grandes elementos que debemos considerar para el análisis de la inclusión del acceso a la información a la agenda pública. Como siempre, los dictados de las organizaciones como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ejercen presión sobre países como el nuestro, que están en busca del reconocimiento internacional a sus instituciones democráticas, de las que la transparencia y el acceso a la información son pieza clave. Hablar y “recetar” el acceso a la información también se ha vuelto frecuente a partir de que estos organismos internacionales la han concebido como una herramienta para combatir la corrupción en la administración pública.

Para darse una idea de la magnitud de la influencia que ejercen estas organizaciones en nuestro país, basta ver las recomendaciones que expide la OCDE sobre combate a la corrupción y la forma en la que éstas se han intentado introducir, con pocas modificaciones, en las dependencias públicas mexicanas desde la Secretaría de la Función Pública, principalmente.

En segundo lugar, se analizará el flujo de la solución disponible, y se verá que, independientemente del discurso actual de los organismos internacionales, las LAI han sido estudiadas por el Derecho Administrativo desde hace mucho tiempo, y redactadas como las conocemos ahora – con el énfasis puesto en la participación activa de la ciudadanía – como producto de la evolución propia de esta materia. De este modo, se

puede hablar de la existencia de una comunidad de especialistas que han generado este instrumento como una solución que esperaba las condiciones adecuadas para encontrar aplicación.

La separación entre problema y solución quizá resulta más clara cuando se habla de instrumentos menos abstractos que una ley con ciertas características; pero en realidad esta situación no es muy diferente de aquellas que involucran, por ejemplo, adelantos científicos o tecnológicos que tardan algunos años en encontrar aplicación práctica. El desarrollo de nuevas técnicas – médicas, científicas, o como en el caso que nos ocupa, legales – moldea en gran medida la forma en la que se problematiza un asunto: para el año 2000 el problema no era simplemente que la sociedad no podía conocer información calificada como pública, el problema era que en nuestro país no existía una ley que definiera los mecanismos que aseguran el acceso a la información, tal y como existía ya en otros países.

Finalmente hablaré del contexto político en México a partir del 2000, visto como el tercer flujo, y la forma en que éste pudo influir en la aprobación de una LAI. Hasta ahora se ha hecho gran énfasis en las condiciones medioambientales que rodean la formulación del problema y la aplicación de la solución, así que en la última sección de este capítulo buscaré resaltar los elementos políticos y administrativos de la época que hicieron posible que la implementación de una LAI se convirtiera en uno de los asuntos prioritarios en un determinado periodo de tiempo. Por supuesto, el ambiente político no era una variable suficiente para explicar la implementación de la LFT, del mismo modo que ninguna de las dos anteriores por sí sola lo es; sin embargo la aclaración es importante para evitar caer en interpretaciones simplistas que pueden relacionar automáticamente alternancia con transparencia; o de forma ingenua, atribuir la adopción de la LFT al arribo del “gobierno del cambio”.

3.1. El acceso a la información concebido como problema

La concepción de que los ciudadanos tienen derecho a estar informados sobre las acciones del gobierno no es cosa nueva. A finales del siglo XVIII, James Madison propuso la introducción de la libertad de expresión en la Primera Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, y al hacerlo captó la esencia de la relación entre un gobierno elegido de forma libre y el derecho de acceso la información de esta forma:

(...)Un gobierno popular sin información pública o sin medios para adquirirla, no es sino el prólogo de una farsa o de una tragedia, o quizás de ambos.¹⁰⁵

El acceso a la información ya se concebía desde 1789 y se encuentra contemplado en el artículo 19º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y una vez más, estrechamente ligado al derecho de expresión.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.¹⁰⁶

Si bien en este artículo no se hace énfasis sobre el acceso a la información pública que posee el gobierno, esta idea se iría gestando con el paso del tiempo, y

¹⁰⁵ Carta de James Madison a W.T. Barry, 4 de agosto de 1822, cit. por Joseph Stiglitz, “On Liberty, the Right to Know, and Public Disclosure: the Role of Transparency in Public Life”, Oxford Amnesty Lecture, Reino Unido, 1995, <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/oxford-amnesty.pdf> La traducción es mía.

¹⁰⁶ Incluso, podemos encontrar el germen de las Leyes de Acceso a la Información en un tiempo aún más remoto: durante la dinastía Ch'ing existía una institución conocida como Buró de Censura Imperial, cuya función era “vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios y exhibir sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción” (Stephen Lambie, “Freedom of Information, a Finis clergyman’s gift to democracy”, *Freedom of Information Review*, 97 (2002), pp. 2-8, cit. por John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, México, IFAI, 2005, p. 13.) Esta institución inspiró la primera ley formal de acceso a la información, que fue aprobada en Suecia en un año tan temprano como 1766.

especialmente, con el desarrollo de los medios de comunicación durante el siglo XX y la evolución de los sistemas democráticos. Por un lado, la posibilidad de disponer de volúmenes de información inconmensurables y a un costo prácticamente nulo a partir de la expansión del uso de las tecnologías de información y comunicación (TICs) impulsó en la agenda gubernamental de numerosos países legislación específica sobre el derecho de acceso a la información en manos del gobierno. Por el otro lado, la existencia de una ciudadanía más informada, más participativa o más enterada del quehacer público también ha favorecido esta tendencia.

En algunos países se dictaron LAI¹⁰⁷, en otros, como el caso de México con la reforma al artículo 6° de 1977, se hizo explícito dentro de la legislación el derecho de la población a atraerse información pública y a ser informados objetiva y pluralmente, pero sin crear instrumentos específicos para el efecto.

Es a partir de la década de los ochenta que mundialmente se pone énfasis en la necesidad de transparentar la gestión pública y proveer vías de acceso a la información, especialmente para paliar la corrupción, cuyos efectos antes se justificaban como estabilizadores, pero que ahora se denuncian como fuente de graves problemas, tales como el deterioro de la calidad del gobierno, la distribución inequitativa de beneficios sociales y el socavo de la confiabilidad y credibilidad de las naciones frente a sus socios internacionales.

Lo que es importante destacar es que en los últimos años existe una tendencia mundial de legislación centrada en la información, que responde al surgimiento de una

¹⁰⁷ Es a partir de 1999 que se han aprobado la mayoría de las LAI existentes (casi dos tercios del total). Antes de la década de los noventa, lo habían hecho sólo doce países: Suecia (1766), Colombia (1888), Finlandia (1951), Estados Unidos (1966), Dinamarca (1970), Noruega (1970), Francia (1978), Australia (1982), Nueva Zelanda (1982), Canadá (1983), Austria (1987) y Filipinas (1987). (David Banisar, *Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World*, http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf)

era en la que ésta es considerada un recurso de gran valía, especialmente como una herramienta para combatir la corrupción, pero no exclusivamente para ello.

Según Mark Bovens, “debemos conceptualizar el derecho a la información como la cuarta gran ola de los derechos humanos, equivalente a los derechos civiles, políticos y sociales.”¹⁰⁸ Más aún: la cuestión central no es el beneficio desprendido de la información, visto como un elemento “extra” del cual se puede prescindir en algún momento, sino los males que provoca un acceso entorpecido o inexistente a ella. En ese sentido, asegurar un libre acceso a la información comienza a ser reconocido como un asunto a resolver, en otras palabras, el acceso a la información se concibe como un problema a resolver, desde la perspectiva de varios miradores.

3.1.1. El acceso a la información como necesidad económica

La expansión del debate sobre acceso a la información se debe en gran medida a la revisión de los principios tradicionales de la Economía en un contexto de “globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento a partir de las regulaciones y la probidad de cada país”¹⁰⁹, discusión que luego se trasladaría al campo de la política.

Desde el punto de vista de la Economía actual, es un “contrasentido económico” que cada vez haya más personas trabajando en actividades relacionadas con el proceso informativo – recopilación, procesamiento y publicación de información – y se siga requiriendo de una importante cantidad de recursos – incluidos tiempo y trabajo – para

¹⁰⁸ “Information Rights: Citizenship in the Information Society”, *The Journal of Political Philosophy*, (10) 2002, p. 327, cit. por J. Ackerman e I. Sandoval, *Op. cit.*, p. 14.

¹⁰⁹ Mauricio Merino, *El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información en las entidades federativas de México*, México, CIDE, 2005, p. 3.

obtener información que posee el sector público. Esto “no sólo (es) un problema democrático (...), sino también, directamente, un déficit económico.”¹¹⁰

Económicamente, la información resulta un recurso imprescindible para el desarrollo, al incrementar la productividad en igual o mayor medida que cualquiera de los factores de producción tradicionales. Las asimetrías de información, siguiendo con este argumento, causan importantes distorsiones en la determinación de precios y el funcionamiento de los mercados al obstaculizar la distribución óptima de los bienes. La información, entonces, se vuelve un elemento fundamental y no simplemente un costo de transacción adicional. Su importancia ha llegado a tal grado, que es frecuente oír de la “economía del conocimiento” o “economía política de la información”, teoría articulada en torno al papel de la información en el funcionamiento de los mercados:

La información se ha convertido en una fuerza productiva, un componente de la economía tan esencial como las materias primas, la energía o la mano de obra. En tanto que la información es la base de las decisiones económicas – de los gobiernos, instituciones, empresas y consumidores – su acceso deviene en un factor crucial.¹¹¹

Joseph Stiglitz, vicepresidente del Banco Mundial de 1997 a 2000, ha sido uno de los principales estudiosos de los efectos de las asimetrías de información sobre los mercados modernos. Sus críticas al paradigma neoclásico apuntan a la creación de un nuevo modelo económico que sea “capaz de asumir las consecuencias que acarrearán las asimetrías de información en el funcionamiento de los mercados y en el diseño de las políticas públicas.”¹¹²

Sobre estas consecuencias versa también el discurso de Amartya Sen, premio Nobel de Economía 1998, quien encontró una interesante relación entre hambruna y

¹¹⁰ Enrique Quintana, *Economía política de la transparencia*, México, IFAI, 2005, p. 7.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 6.

¹¹² M. Merino, *op. cit.*, p. 4.

carencia de información: ningún país gobernado democráticamente o que cuente con una prensa libre o con acceso a la información ha sufrido una hambruna, pues las condiciones anteriores imposibilitan que se oculten datos sobre la cantidad real de recursos disponibles.¹¹³ Esto se puede trasladar a otros sucesos cuyas consecuencias pueden ser previstas, lo que se traduce, en términos económicos, en un ahorro muy importantes; y sobre todo, implica una consecuencia rotunda: la información debe estar al alcance de toda la población en general, y no de un círculo distinguido de bancarios, empresarios o políticos, “para evitar las asimetrías, los monopolios, las desventajas ilegítimas derivadas de un acceso a la información otorgado de manera privilegiada (...).”¹¹⁴ Estas asimetrías creadas tienen, por supuesto, la finalidad de preservar el poder, al menos en la mayoría de los casos, pero redundan en consecuencias nefastas para la economía en general y para el bienestar de la población¹¹⁵. Corrupción, propensión a crisis financieras, inflación, desigualdad e ineficiencias son algunos de estos efectos. Es fácil deducir, entonces, que aquellos que pugnan por la eliminación o la reducción del control de los mercados, impulsen también, en la mayoría de los casos, herramientas – ya sean contratos, garantías o legislación explícita – que tengan como objetivo reducir al máximo las asimetrías de información para incidir positivamente sobre estos problemas.

3.1.2. El acceso a la información como necesidad administrativa

Por otro lado, desde la perspectiva organizacional de las administraciones también se han subrayado los beneficios de establecer mecanismos de acceso a la

¹¹³ A. Sen, *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta, 2000, p. 201, cit. por E. Quintana, *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁴ E. Quintana, *op. cit.*, p. 7.

¹¹⁵ Resulta muy llamativo descubrir que existe una “evidente concentración de LAI en los países más «desarrollados»” (J. Ackerman e I. Sandoval, *op. cit.*, p. 22.), lo que revela que efectivamente existe una relación entre acceso a la información y nivel de desarrollo. Véase también la reflexión de Jesús Reyes Heróles (*Corrupción: de los ángeles a los índices*, México, IFAI, 2006.) sobre la relación existente entre desarrollo y corrupción; parece que la reducción de la corrupción redundan en un mayor nivel de desarrollo y no viceversa. Queda pendiente analizar las aportaciones específicas de una LAI a la reducción de la corrupción, y por lo tanto, al desarrollo.

información, especialmente en la última década, cuando se hizo notorio que las reformas introducidas por la Nueva Gestión Pública (NGP) provocaron algunos efectos no buscados en las administraciones públicas, como la fragmentación y la desorganización interinstitucional.

La NGP surgió en la década de 1980 como respuesta a las ineficiencias de la gestión tradicional, manifestadas de forma más dramática en el agotamiento del Estado de Bienestar. A raíz de ello, se propuso una serie de recomendaciones que, a muy grandes rasgos, apuntan a la modernización de las administraciones públicas, con inspiración en los principios gerenciales de eficiencia y eficacia, en lugar del manejo burocrático jerárquico tradicional, privilegiando la flexibilidad sobre la norma. La implementación de estas reformas dio origen a dos problemas fundamentales¹¹⁶: 1) una pérdida de control del patrón hacia el gerente, que, con menos restricciones normativas y jerárquicas y mayor autonomía de acción, puede comportarse según sus intereses propios y no los de la organización a la que pertenecen, y 2) la fragmentación del Estado, a causa de la proliferación de agencias especializadas, cuyo *status* jurídico de autonomía plena o parcial las ponen fuera del control político directo, lo que resulta en un incremento de la descoordinación institucional.

A raíz de estos problemas surge una “agenda post-NGP”, que buscando resolver estos problemas organizativos encuentra en las políticas de transparencia y en las LAI la herramienta ideal para incrementar el sentido de responsabilidad de los servidores públicos y generar controles a la corrupción “sin tener que sacrificar la flexibilidad y la autonomía de la organización”¹¹⁷. Así, aunque las primeras LAI se promulgaron varios años antes de que la NGP fuera introducida en las administraciones públicas, la gran

¹¹⁶ Rodolfo Vergara, *La transparencia como problema*, México, IFAI, 2006, p. 30.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 32.

mayoría de las LAI han sido aprobadas en la década de los noventa¹¹⁸, periodo que coincide con los años en que los efectos de la NGP comenzaron a hacerse más visibles.

Esta vertiente administrativa del derecho a la información está estrechamente relacionada con lo que podríamos llamar “fines políticos de la transparencia”. Idealmente, la característica determinante de un Estado democrático debería ser la publicidad y la apertura de los actos administrativos. Dentro de esta misma corriente, se asume que a un mayor desarrollo de los sistemas democráticos, existirá una mayor transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Esto, según Agustí Cerrillo, se explica por una transformación en la concepción tradicional de la administración pública, según la cual se consideraba que: “(...) la misión del ejecutivo es aplicar la ley (...) y que permitir al público insertarse en el conocimiento y el control de la Administración podría atentar contra las prerrogativas del Parlamento.”¹¹⁹ Esta visión se ha modificado tan radicalmente que los principios de apertura y participación ciudadana constituyen dos de las principales metas de los gobiernos democráticos o en vías de democratización.

3.1.3. El discurso y la influencia de los actores internacionales

Además de las visiones anteriores, hay que resaltar el importante papel que han representado los actores internacionales al concebir el tema de la acceso a la información como un problema a resolver e introducirlo dentro de la agenda sistémica y aún en la gubernamental, especialmente desde los miradores económico y de derechos humanos.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG), los organismos internacionales y las presiones diplomáticas de otros países han ejercido gran influencia, especialmente

¹¹⁸ Véase n. 107.

¹¹⁹ *La transparencia administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, p. 29, cit. por J.J. Ríos Estravillo, *op. cit.*, p. 134.

sobre naciones que, como la nuestra, se encuentran en tránsito hacia la democracia¹²⁰, para empujar políticas de transparencia y acceso a la información.

En primer lugar, hay numerosas ONG que se dedican específicamente a pugnar a nivel internacional por la aprobación de herramientas que fomenten un gobierno más abierto, a financiar proyectos o iniciativas, o a persuadir a los gobiernos de los beneficios del acceso a la información realizando estudios, elaborando índices, etcétera¹²¹. La propia naturaleza de estas organizaciones las vincula estrechamente con la búsqueda de canales expeditos y eficaces para acceder a información pública, y constituyen lo que podríamos llamar una articulación formal del interés ciudadano por la apertura¹²².

En segundo lugar, existe un discurso similar de recomendación entre diversos organismos internacionales – OCDE, BM, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Fondo Monetario Internacional (FMI), o la Organización de Estados Americanos (OEA), por mencionar a las principales – que apunta hacia el incremento de la apertura de los archivos públicos y la transparencia en la gestión, teniendo en mente los beneficios económicos y de desarrollo que se desprenden de ello. Como señala Mauricio Merino: “los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia [han] sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza.”¹²³ La búsqueda de una mayor transparencia en el sector público se inscribe dentro de la serie de tareas realizadas por estas instituciones

¹²⁰ J. Ackerman e I. Sandoval, *op. cit.*, pp. 45 y ss.

¹²¹ *Open Society Institute, Human Rights Watch, International Transparency y Article 19* son algunos ejemplos de estas ONG dedicadas a promover el acceso a la información de manera global. Véase, por ejemplo, el informe publicado por *Human Rights Watch* sobre la administración de Vicente Fox, en la que se señala a la LFT como “el paso más importante dado por el gobierno mexicano en su transición hacia la democracia desde las elecciones del 2000”. (*El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en el gobierno de Fox.*, <http://hrw.org/spanish/informes/2006/mexico0506/>, mayo de 2006.)

¹²² No hay que olvidar, sin embargo, que en ocasiones las ONG también han obtenido provecho de la discrecionalidad y la opacidad. Baste citar el caso de Provida para recordar que no hay que sobreestimar las virtudes cívicas de las ONG sólo por serlo.

¹²³ *Op. cit.*, p. 3.

con miras en la lucha contra la corrupción y la construcción de un mejor “clima de inversión en los países en vías de desarrollo [para lo cual] los gobiernos deben estar dispuestos a abrir sus cuentas y sus transacciones a los observadores externos.”¹²⁴

Para algunos otros países, dentro de los que podemos contar a México y a los países de Europa Occidental, las presiones diplomáticas representan el tercer factor internacional que ha influido en la aprobación de LAI. Mejorar la imagen frente a socios comerciales o “presumir credenciales democráticas”¹²⁵ para integrarse más rápida o más efectivamente a los bloques internacionales, son las principales razones que incentivan a estos países, casi siempre con democracias por consolidar, a poner en marcha políticas públicas de transparencia como un símbolo de modernización. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA ha señalado que “el derecho a la información es un principio de participación y fiscalización de la sociedad (...)”, por lo que

ha promovido la necesidad de que los estados miembros incorporen, dentro de su normativa jurídica, leyes de acceso a la información y mecanismos efectivos para su ejercicio eficiente, habilitando a la sociedad en su conjunto a efectuar opiniones sobre las políticas y acciones tanto estatales como privadas que los afectan.¹²⁶

Por último es necesario aclarar que si en el contexto internacional puede llegar a existir un consenso discursivo sobre los beneficios del acceso a la información, las interpretaciones prácticas que se han hecho dentro de cada país, incluso dentro de los que ya han aprobado una LAI, distan mucho de ser universales. Ejemplo de ello son las reticencias que la Suprema Corte de los Estados Unidos a interpretar en términos

¹²⁴ J. Ackerman e I. Sandoval, *op. cit.*, p. 46.

¹²⁵ *Loc. Cit.*

¹²⁶ *Comunicado de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos*, cit. en “Satisface contenido de la legislación federal a OEA”, *El Universal*, México, D.F., 9 de mayo de 2002.

amplios el derecho a la información, especialmente en los últimos años alegando razones de seguridad nacional; o la proliferación de leyes mal diseñadas o francamente mediocres únicamente por cumplir con el requisito de poseerlas o mostrarlas como instrumento democrático; el ejemplo lo encontramos en varias de las entidades federativas de nuestro país. Como señala Salvador Nava:

(...) el grado de apertura informativa se ha convertido ya en un referente para observar el grado de consolidación democrática (...) lo que ha llevado, también, a legislar con prosapia y riqueza de contenidos en unos casos, o a cumplir con el expediente en otros, pero bajo la constante de poca realización concreta en el país.¹²⁷

3.2. La solución disponible: las LAI desde la perspectiva del Derecho Administrativo

Las LAI son instrumentos jurídicos que teóricamente modifican sustancialmente las relaciones entre la sociedad y el Estado, aún en las sociedades que cuentan con una democracia consolidada. Estas relaciones están reguladas jurídicamente, al menos en su forma tradicional, por el Derecho Administrativo; disciplina que, por su naturaleza, guarda una correlación muy estrecha con el campo de las políticas públicas, pues la mayoría de las ellas se basan o remiten a alguna disposición jurídica; o a la inversa: todas las leyes de Derecho Administrativo que se promulgan implican la puesta en marcha de una política pública.

El Derecho Administrativo, como toda ciencia, congrega en torno suyo a un conjunto de estudiosos y especialistas que generan innovaciones y alternativas desprendidas de los avances de su trabajo, lo que implica que la materia va evolucionando. Numerosas propuestas se quedarán sin salir a la luz, otras tardarán

¹²⁷ “El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización”, en S. López-Ayllón (coord.), *op. cit.*, p. 45.

mucho tiempo en hacerlo, y sólo unas cuantas – en comparación con la cantidad de material estudiado y generado – serán convertidas en leyes que tendrán aplicación activa. Las restricciones económicas, los valores predominantes en el Derecho y en las materias con las que interactúa, y la aceptación política y social, son algunos de los criterios que las propuestas deben superar antes de convertirse en políticas públicas activas, como si de un proceso de “selección natural” se tratara en el que sólo los más aptos sobreviven.¹²⁸

Las políticas de acceso a la información no son la excepción a este procedimiento. La naturaleza jurídica de las LAI y el contenido de la ley que actualmente rige en nuestro país obligan a repasar las últimas tendencias legislativas del Derecho Administrativo, dentro de las que se ha hecho una redefinición legal de la actividad administrativa y los derechos del administrado y se ha subrayado la importancia de la participación ciudadana como uno de los valores predominantes. Dentro de esta tendencia es que se han diseñado las LAI como las concebimos en la actualidad, utilizándose como alternativa para dotar a la sociedad de un instrumento práctico mediante el cual se ejerce de forma efectiva el derecho de acceso a la información, dando solución a las situaciones problemáticas expuestas en el capítulo anterior.

Veremos cómo, en un primer momento la reivindicación del derecho a la información, y en segundo el surgimiento de las LAI, son hechos que jurídicamente se insertan dentro de una tendencia de redefinición legal de la actividad administrativa y los derechos del administrado, y que se erigen como el instrumento jurídico por excelencia para dotar a la sociedad de los canales para acceder a la información pública. En otras palabras, la evolución propia del Derecho Administrativo como disciplina ha tendido

¹²⁸ J. Kingdon, *op. cit.*, pp. 116 y ss.

hacia la generación de una serie de nuevos derechos y de las herramientas para aplicarlos, dentro de los cuales se encuentran el derecho a la información y las LAI como una *alternativa técnica*, dentro de lo que Kingdon denomina el flujo de políticas o de soluciones.

Usualmente, la actividad administrativa se ha concebido como todo aquello de lo que se valen los funcionarios del Estado para satisfacer las necesidades públicas.¹²⁹ Durante la ejecución de ésta, es posible que se cometan acciones que atenten contra el interés público y/o los derechos de los particulares. Esta posibilidad implica necesariamente la creación de una regulación específica del ejercicio de la función pública, en respuesta a ello surge el Derecho Administrativo, que “equivale a la sumisión de la administración pública al Derecho (tanto a la legalidad como a la constitucionalidad)”¹³⁰. Esta idea de sumisión al Derecho se hereda directamente de la doctrina liberal, que establece como una de sus premisas la limitación del poder público mediante su sujeción a normas legales y la imposición de derechos y obligaciones frente a los particulares, con el fin de reducir la arbitrariedad de la autoridad y enmarcar su actividad dentro de la ley, lo que se conoce como “principio de legalidad.”¹³¹

La sumisión de la administración pública al Derecho, según la misma doctrina liberal, se basa en el respeto a la persona humana y la persecución del interés público, de donde se desprenden numerables implicaciones, siendo una de las principales la armonización de la actividad administrativa con las garantías de los particulares. Es mediante estas garantías que el particular puede oponerse a los actos arbitrarios de la administración y recurrir a los medios de protección y legalidad, por eso “mientras mejor

¹²⁹ Luis Jordana de Pozas, cit. por Jorge Olivera Toro, *Manual de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1997, p. 54.

¹³⁰ J. Olivera Toro, *op. cit.*, p. 77

¹³¹ Textualmente este principio especifica que: “Ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general.” (Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1986, p. 100.)

estructurado esté ese sistema de garantías, más estará inserto el estado dentro del Derecho y el hombre vivirá con más libertad”¹³²; en otras palabras, se fortalece al particular frente al Estado.

Para el caso particular de México, la sumisión de la administración pública al derecho se define mediante un tríptico que establece la Constitución Mexicana¹³³: 1) un régimen de garantías individuales, combinadas con los derechos sociales, 2) un sistema de limitación del poder público, dentro de un círculo de facultades expresas y 3) un procedimiento democrático para la formación del gobierno, constituido por tres poderes independientes.

Este arreglo como vector de la legalidad administrativa surge directamente del movimiento revolucionario, de ahí que se concentre en la combinación de las garantías individuales con las sociales y en la procuración de un régimen de justicia social. Sin embargo, el surgimiento paulatino de una ciudadanía mucho más activa, que, además de exigir el respeto por sus derechos tradicionales, se ha ido entremetiendo en el proceso mismo de toma de decisiones de la administración plantea “la necesidad de reconocer jurídicamente las formas de participación de la sociedad en los procesos de consulta, toma de decisiones y revisión de actos gubernamentales”¹³⁴ y estrecha el campo para la arbitrariedad en la acción administrativa.

La creciente actividad del administrado queda insuficientemente definida por las garantías individuales, aún incluyendo los derechos políticos, pues nos remite a la consideración de “corresponsabilidad” compartida por el ciudadano y por el Estado, y que no está contemplada por ninguno de los tres elementos mencionados, al menos de

¹³² J. Olivera Toro, *op. cit.*, p. 85 y 86.

¹³³ *Ibid.*, pp. 87 y ss.

¹³⁴ Arturo Pontifes, *Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano*, México, INAP, 1993, p. 35.

modo completo. A causa de este nuevo *status* han surgido las nociones de democracia administrativa¹³⁵ y derechos administrativos.

Hasta el presente, el estatuto del ciudadano, transformado en administrado, se asemeja al de un menor no emancipado. La autoridad administrativa ejerce sobre él la tutela; justificando su acción unilateral en el interés público, en el supuesto interés de aquéllos a quienes impide participar (...) Así, en la realidad es súbdito, y sólo en el texto constitucional soberano. *Los derechos administrativos del ser humano están por precisarse. Los derechos políticos resultan insuficientes para su emancipación real.*¹³⁶

Arturo Pontifes, basándose en Gabino Fraga, ha distinguido como un derecho administrativo a “aquel que establece las directrices de actuación, responsabilidades, límites y garantías a las que debe sujetarse el Estado y la autoridad pública en sus relaciones con los particulares. Entendiéndose como (...) una *corresponsabilidad* de los propios individuos en su gestión directa o como coadyuvante en el cumplimiento de otros derechos.”¹³⁷

Dentro de esta redefinición de roles han surgido actividades que amplían el marco de acción del administrado en la toma de decisiones y en la vigilancia de los funcionarios públicos. Las consultas populares en procesos de planeación, el derecho de respuesta administrativa, el derecho de inconformidad, revisión, revocación, denuncia y queja, son ejemplos de derechos eminentemente administrativos, a los que se suma, por

¹³⁵ Para precisar el término me remito a José Juan Sánchez González (*Administración pública y reforma del Estado en México*, México, INAP, 1997, p. 218) “La noción de *democracia administrativa* no tiene carta de naturalización. Al ciudadano se le ha reconocido, en ocasiones teóricamente, el derecho a participar en política, pero pocas veces ha tenido un derecho semejante en materia administrativa. Todos los ciudadanos deben participar en la administración de conformidad con su ubicación, circunstancias e intereses legítimos, como contraprestación del pago de impuestos públicos que realizan.” Con base en esto podemos decir que *democracia administrativa* se refiere a la administración ejercida por y para el pueblo, en un concepto que trasciende la simple representación.

¹³⁶ José Chanes Nieto, “La reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México”, en Octavio Rodríguez (coord.), *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, s.a., cit. por J.J. Sánchez González, *op. cit.*, p. 218.

¹³⁷ *Op. cit.*, p. 109. (Las cursivas son mías) Esta concepción compartida de la actividad administrativa guarda una gran relación con la “gobernanza”, uno de las ideas que forman parte de la corriente de modernización de la gestión pública.

supuesto, el derecho a la información, que queda definido por tres elementos: el derecho a atraerse información, el derecho a informar y el derecho a ser informado.¹³⁸

La normativa obliga a la administración a revisar y cuidar el procedimiento por el que recopila y publica información, de tal modo que se favorezca la congruencia y consistencia entre los datos que proporcionan las entidades públicas. Por un lado, la idea de que toda la información concerniente al funcionario en servicio será accesible para cualquier persona que la solicite somete más que nunca antes la acción del servidor al marco legal, al mismo tiempo que fomenta, como ya se había dicho, una mayor cautela para la elaboración de informes y favorece la organización interorganizativa de los mismos.

Por otro lado, la autolimitación del poder del Estado de nuestros días es consecuencia directa de la responsabilidad compartida entre administrador y administrado¹³⁹, de ahí que se considere trastocada la posición tradicional del particular frente al Estado en las democracias modernas. Esta responsabilidad compartida debe verse articulada desde su base por el derecho de los administrados a conocer la información que poseen los administradores:

Dar poder al pueblo para que decida cuestiones públicas directa o indirectamente sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados dañinos para la comunidad... El derecho a la información es, en consecuencia, una *precondición* del sistema democrático y del ejercicio de la participación pública de la ciudadanía.¹⁴⁰

¹³⁸ E. Villanueva, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, UNAM, 2003, p. XVII, cit. por J. Ackerman e I. Sandoval, *op. cit.* p, 14.

¹³⁹ Inclusive se podría decir que el “administrado” está dejando de serlo en términos puros.

¹⁴⁰ Roberto Saba, “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”, *Derecho Comparado de la Información*, 3 (2004), p. 158, cit. por Miguel Carbonell, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en S. López-Ayllón (coord.), *op. cit.*, p. 7.

Al respecto del derecho a la información como precondición básica para la democracia, Salvador Nava anota: “[La] razón de ser [del derecho a la información] es simple: confiscar el manejo del mandato representativo. Transparencia, honestidad, eficacia y buen hacer del gobierno requieren de un controlador externo al equilibrio intraorgánico del Estado. El derecho de saber cualquier información que posea el

En ese sentido, para el administrado, el acceso a la información se vuelve fundamental desde dos ejes: 1) por su valor autónomo como bien jurídico, al posibilitar el “desarrollo de actividades académicas y periodísticas, y [generar] obligaciones positivas de colaboración para el Estado, cuando el objeto de la investigación sean [materias relativas a la gestión pública]”¹⁴¹; y 2) por la posibilidad de incrementar el contenido y la calidad de otros derechos y libertades fundamentales; a saber, la libertad de expresión y el derecho de sufragio activo o pasivo. El administrado ya tiene la capacidad de ejercer cierto contrapeso al administrador, en cuanto a que el acceso a las fuentes primarias de información le permite realizar “un juicio fundamentado de la acción del Estado, y de los que de ella dicen los medios de comunicación y los demás ciudadanos.”¹⁴²

Para especificar de manera más explícita los medios por los que este derecho se puede ejercer, se han creado Leyes de Acceso a la Información, definidas como el instrumento “que otorga a los ciudadanos (o a los residentes o a partes interesadas) el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal.”¹⁴³

Como se ha visto, existe una gran diferencia entre otorgar el derecho a la información y crear una ley especialmente definida para asegurar el acceso a la información. Se podría decir que la promulgación de la ley equivale a “ir un paso más allá”. Como Ackerman señala:

Las LAI son importantes aún cuando un país tenga provisiones constitucionales que garanticen el derecho a la información o a la libertad de expresión. El cumplimiento de

representante es imprescindible en cualquier escenario democrático y de derecho.” (“Derecho de acceso a la información. Apuntes de caso.”, en S. López-Ayllón (coord.), *op. cit.*, p. 53.)

¹⁴¹ M. Carbonell, art. cit., p. 8.

¹⁴² S. López-Ayllón, “La creación...”, p. 6.

¹⁴³ J. Ackerman, *op. cit.*, p. 20.

las garantías constitucionales es muy difícil de asegurar sin la intermediación de leyes especiales que faciliten su aplicación.¹⁴⁴

El caso mexicano no podría ser más ilustrativo al respecto: si bien el derecho a la información ha estado contemplado en la Constitución desde 1977, el ejercicio efectivo del mismo no ha ocurrido sino hasta que la LFT se aprobó, articulándose formalmente con una serie de acciones concretas, canales específicos, un instituto especializado, etc. Desde la adición al artículo 6º, se aprobó un importante número de disposiciones jurídicas, generales y particulares, que hasta antes de la aprobación de la LFT conformaban el marco legislativo de la información. Las libertades tradicionales de expresión, imprenta y petición, junto con el nuevo derecho de la información, constituían el marco constitucional referente a la información, sin embargo, también hay que considerar las adscripciones al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1980. Sobra decir que estas disposiciones, con contenido y objetivos distintos, frecuentemente entraban en contradicción y carecían de unidad o principio de visión de conjunto. Además de esto, la apertura comercial también propició un mayor conocimiento de las técnicas legislativas de otros países: “la influencia de los modelos de regulación de los países de la OCDE, los conceptos de transparencia y acceso a los documentos administrativos se habían abierto paso tímidamente en la legislación mexicana.”¹⁴⁵

Las LAI, del modo en que las concebimos actualmente, existen como instrumento jurídico y se han aplicado en distintos países desde hace algunas décadas, y desde entonces han sido estudiadas y conocidas por los especialistas mexicanos¹⁴⁶; sin

¹⁴⁴ *Loc. Cit.*

¹⁴⁵ S. López-Ayllón, “La creación...”, p. 4.

¹⁴⁶ Véanse, por ejemplo, los estudios realizados por Sergio López-Ayllón y Ernesto Villanueva en las décadas de 1980 y 1990.

embargo, las demás condiciones coyunturales no habían posibilitado su aplicación como solución a un problema de acceso a la información que verdaderamente se buscaba atender. En concreto, la razón por la que de 1977 a 2000 fracasaron los intentos para crear un instrumento legislativo que asegurara el acceso a la información, no era que no existieran herramientas legales para articular una solución como esa o que los especialistas no supieran técnicamente cómo ponerla en marcha, sino que el acceso a la información se concebía de un modo muy distinto, en gran medida a causa de la magnitud del poder que en otra época acumulaba el Ejecutivo, y a que el entorno era poco favorable para empujar su ingreso a la agenda.

3.3. El ambiente político mexicano en el 2001

La tercera de las variables cuya incidencia considero decisiva para el ingreso del tema del acceso a la información en la agenda y la formulación de la LFT es el ambiente político en el que transcurrieron estos procesos.

El ambiente, o “flujo político”, evoluciona según su propia dinámica, afectando de forma importantísima la percepción de problemas y su jerarquización, pues es capaz de introducir cambios en la ideología o los valores predominantes, en la forma de tomar decisiones y de poner en marcha las políticas públicas.

Las negociaciones y la aprobación de la LFT ocurren en fechas en las que el entorno político mexicano estaba experimentando cambios cruciales, pues coincide con la alternancia en el gobierno federal y una composición inédita en el Congreso, además de la presencia de una sociedad civil cada vez más activa, perceptible en el creciente número de ONGs involucradas con temas públicos. En este apartado buscaré realizar un análisis de las principales condiciones del entorno político mexicano que incidieron en la inclusión del acceso a la información en la agenda gubernamental, diseccionando el

término “entorno político”, que puede resultar bastante resbaladizo, en dos elementos: el clima nacional y la composición del gobierno, incluyendo el balance de poder que resultó de los puntos anteriores.¹⁴⁷

3.3.1. El clima nacional: la alternancia y los ánimos de transformación

A pesar de que la LFT entró en vigor en junio de 2003, es necesario remontarnos a los primeros meses de la Presidencia de Vicente Fox para encontrar sus antecedentes más inmediatos, si bien desde que se encontraba en campaña había hablado, sin entrar en grandes detalles, de un proyecto de ley que permitiera a los ciudadanos acceder a información pública. La LFT pasó por un proceso de casi dos años durante los cuales el asunto del acceso a la información peleó por entrar en la agenda, generó discusiones, provocó algunos problemas, articuló negociaciones y finalmente se aprobó en abril de 2002 para entrar en vigor en junio del año siguiente.

En primer lugar, se debe hablar del ánimo provocado por la alternancia en el Ejecutivo. La victoria del PAN significó para muchos un “deseo de transformación” y “una expresión del hartazgo”¹⁴⁸ y del rechazo de la sociedad hacia el viejo régimen en todos sus aspectos; en pocas palabras, para un sector muy numeroso creó grandes expectativas de cambio. En esos momentos, Soledad Loaeza opinaba que “la derecha ganadora [era] representativa de transformaciones sociales profundas que las otras fuerzas se negaron a ver, concentradas como estaban en retener el poder o en recuperarlo.”¹⁴⁹

Gran parte de ese hartazgo y anhelo de cambio se debía a la corrupción y la opacidad con que se identificaba al régimen del PRI, que eran estimulados “por el poder personalizado presidencial que, en sus distintas escalas, se reproducía hacia debajo de la

¹⁴⁷ Esta disección está tomada de J. Kingdon, *op. cit.*, pp. 145 y ss.

¹⁴⁸ María Rivera, “Entrevista a Soledad Loaeza”, *La Jornada*, México, D.F., 13 de julio de 2000.

¹⁴⁹ “Cambio por la derecha”, *La Jornada*, México, D.F., 6 de julio de 2000.

pirámide. (...) Este conjunto y otros rasgos (...) estuvieron en el origen del gran rechazo al viejo régimen que se produjo en México el 2 de julio del año 2000.”¹⁵⁰

Así, la alternancia se vio, con optimismo, como la oportunidad para terminar con estos problemas, percepción compartida por un gran segmento de la sociedad y los nuevos funcionarios. Como señala Alfonso Durazo, secretario particular de Vicente Fox en esa época:

La alternancia era el primer paso de un largo proceso de cambio creador de nuevos valores, reglas y prácticas políticas; era ese puente imprescindible para avanzar hacia la modernización del país, era la puerta de salida de un sistema político marcado por la corrupción, las complicidades, el autoritarismo, los compadrazgos en la integración del gobierno, la discrecionalidad en la aplicación de la ley, el fraude electoral, la presión política y la seducción clientelar. La permanencia del sistema se había construido sobre esas arbitrariedades administradas desde la cúpula del poder que retroalimentaban su continuidad. En ese sentido, la alternancia era una etapa inicial pero imprescindible, toda vez que sólo desde el poder se podrían dismantelar, con los menores efectos traumáticos, esas inercias que habían sostenido al PRI en la cúspide.¹⁵¹

La idea inicial era, en suma, idear una serie de estrategias dirigidas hacia el combate a la corrupción y al establecimiento de una nueva moral de gobierno, “un nuevo código de ética, (...) sustituir las reglas no escritas del viejo régimen cuya vigencia había sido rechazada implícitamente por los mexicanos el 2 de julio de 2000.”¹⁵² Dentro de esta estrategia la implementación de una LAI era parte medular. Experiencias como la de AC habían demostrado que la ciudadanía no sólo estaba cansada de las prácticas de

¹⁵⁰ Victor Flores Olea, “Políticas públicas en México y la transición moral y pública”, en Raúl Béjar Navarro (coord.), *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*, México, UNAM, 2004, p. 65.

¹⁵¹ *Saldo del cambio*, México, Plaza Janés, 2006, pp. 32 y 33.

¹⁵² *Ibid.*, p. 209.

corrupción, sino que estaba buscando las herramientas que le permitieran vigilar la gestión pública hasta donde fuera posible.

Así, aunque sus particularidades no estuvieran aún bien definidas, los propósitos del nuevo gobierno y los factores sociales que le habían otorgado la victoria electoral dotaban de un clima sumamente propicio para la promulgación de una LAI como parte de un plan global para marcar un cambio real con respecto a las prácticas con que se identificaba al PRI.

Además de todo esto, es necesario considerar que para el 2000 la sociedad estaba atenta, como nunca, a los acontecimientos políticos, y expectante ante la posibilidad de una verdadera transición a la democracia. La llegada del PAN al poder creó altas expectativas para impulsar cambios, modernizar e innovar la administración, y emprender la Reforma del Estado, para la cual se estableció una mesa de estudio desde julio de 2000 encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, dentro de la que estaban contemplados temas de transparencia y acceso a la información, que embonaban de forma muy adecuada con el ánimo de renovación y transformación de las instituciones de gobierno.

Sin embargo, este espíritu optimista no podría durar mucho. La alternancia se topó con una “atmósfera densa.”¹⁵³ A los 100 días de gobierno, los apoyos de Vicente Fox comenzaron a mostrar síntomas de disolución, pues ya era posible percibir una clara falta de correspondencia entre las palabras y los hechos. Muchas promesas parecían estar en peligro de quedar en suspenso, entre ellas la elaboración de una LAI. Coinciden estas fechas – inicios de marzo de 2001 – con la realización del Foro Internacional sobre la Libertad de Expresión, organizado por la SIP, en el que se resaltó el vacío legal sobre acceso a la información pública y la necesidad de aprobar una Ley a ese respecto. Este

¹⁵³ Alfonso Zárate *et al.*, *Fox: los días perdidos*, México, Océano, 2004, p. 79.

Foro, aunque interesó y fue atendido en su mayoría por periodistas, dejó la sensación de que la LAI podría ser otra de las promesas de campaña que quedaría en palabras, dentro de este clima de primer “desencanto de la transición” y se escribieron numerosas editoriales al respecto, especialmente en *El Universal* y *La Jornada*. Puede discutirse hasta qué punto influyó esto en las acciones del gobierno, pero lo cierto es que para el 30 de marzo de 2001, menos de un mes después, el Ejecutivo trabajaba su propuesta preeliminar para legislar sobre acceso a la información.

Este proyecto provocó gran polémica, pues se consideró que incluía “múltiples restricciones y candados.”¹⁵⁴ En torno a este debate se articuló un grupo de académicos y periodistas, el GO, que protagonizó un proceso de discusión y negociación con el Congreso sobre la futura ley, buscando eliminar las deficiencias del proyecto del Ejecutivo. En este proceso ahondaré más adelante, por ahora baste decir que por nueve meses el Ejecutivo retrabajó su propuesta, y en paralelo el GO elaboraba documentos con recomendaciones que luego constituirían la base de su propia propuesta.

Fue hasta diciembre de ese mismo año que se presentaron ante el Congreso el nuevo proyecto de LAI elaborada por el Ejecutivo, y la propuesta del GO, que había sido asumida por diputados del PRI, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y del Partido del Trabajo (PT) con pocos días de diferencia. El ingreso de la segunda propuesta imposibilitó la aprobación inmediata del proyecto del Ejecutivo, y se decidió que se estudiarían ambas para votar hasta marzo de 2002.

Para los últimos meses de 2001, el clima político nacional se tornaría más ríspido, y las negociaciones de la LFT entrarían en un periodo álgido. Por diversas razones, se habían frustrado muchas de las grandes reformas que el Ejecutivo había planeado; el ataque a las Torres Gemelas frenó cualquier avance para la reforma

¹⁵⁴ Miguel Badillo, “Oficio de papel”, *El Universal*, México, D.F., 2 de abril de 2001.

migratoria, la reforma fiscal también parecía estar atascada, y además, el presidente entró en conflicto con los medios, acusándolos de calumniar a su administración.¹⁵⁵ En suma, estos acontecimientos evidenciaban la incapacidad del presidente para negociar con otras fuerzas políticas y otros actores. La confrontación entre Ejecutivo y Legislativo (tema que trataré en el siguiente apartado), y el enfriamiento de las relaciones con la prensa son ejemplo de ello. Pero al mismo tiempo, el Ejecutivo sentía una gran urgencia de que alguno de sus proyectos emblema fuera aprobado para no seguir perdiendo legitimidad y popularidad. Probablemente como resultado de esta lectura de los acontecimientos, el Ejecutivo se involucró de forma sustancial en el estudio de la propuesta alternativa de legislación sobre acceso a la información, accediendo a negociar con representantes del GO para definir un documento conjunto.

Finalmente, el 24 de abril de 2002 se aprobó la que denominaron Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La adopción de la nueva ley fue celebrada particularmente por aquellos que habían estado involucrados en el proceso de creación, o al menos, lo habían seguido atentamente; sin embargo, para el grueso de la población, este hecho fue opacado por uno de los momentos más espinosos del sexenio: la crisis diplomática con Cuba, que por esos días ocupaba los titulares de toda la prensa nacional. Así, en esos días álgidos para el equipo de Fox, luciría aún más el mérito social de la LFT, en contraposición a un Ejecutivo que se mostraba “errático y contradictorio.”¹⁵⁶

¹⁵⁵ “Chiquilladas”, *Programa Radiofónico de la Presidencia*, 3 de noviembre de 2001, cit. por A. Zárate, *op. cit.*, p. 123.

¹⁵⁶ A. Zárate *et al.*, *op. cit.*, p. 125.

3.3.2. La composición del Gobierno y el nuevo balance de fuerzas: la relación Ejecutivo-Legislativo y su efecto en las políticas públicas

Por regla general, y aún en las democracias no consolidadas, los cambios en los cuerpos políticos y administrativos provocan importantes cambios en las agendas. Las elecciones siempre marcan el fin o el inicio de periodos políticos, para lo cual es de importancia estratégica impulsar o retomar ciertos temas en la agenda, pues cambian las prioridades, esencialmente para incrementar la legitimidad o la popularidad de cierto partido o candidato. Por otro lado, los cambios en el poder implican la mayoría de las ocasiones cambios ideológicos, o cuando menos, en el estilo de gobernar; en pocas palabras, “nuevas caras implican nuevos asuntos.”¹⁵⁷ El carácter, preparación, ideología, intereses y preferencias políticas de la gente al mando determina en gran medida los asuntos que se consideran prioritarios y la forma en que se abordan. Asimismo, la variación en la composición del Congreso afecta directamente la probabilidad que tiene cierto tipo de leyes de ser aprobadas, pues no sólo hay un cambio en las tendencias e inclinaciones de los legisladores, también se modifica el balance de fuerzas entre los poderes y las relaciones existentes entre ellos, rasgos cruciales para el caso que nos ocupa, pues las elecciones de 2000 produjeron un juego de pesos y contrapesos nunca antes visto.

Como señalan Elder y Cobb:

(...) Casi cualquier cambio de personas en posiciones públicas estratégicas ocasiona nuevas oportunidades de elección en sus áreas de competencia. Donde se ve más claramente el impacto de los cambios de personal es durante el relevo de las administraciones presidenciales y en las modificaciones importantes de la composición política del Congreso. El nuevo personal trae consigo actitudes diferentes y busca

¹⁵⁷ J. Kingdon, p. 154.

distinguirse de sus predecesores. Mientras se consolidan en el poder, se abre todo un mundo de oportunidades de elección.¹⁵⁸

Las elecciones del 2000 trajeron consigo dos cambios que incidieron en la formulación de la LFT: la composición interna del Ejecutivo y la ausencia de una mayoría del partido del presidente en cualquiera de las Cámaras del Congreso. El primero implicó la introducción de nuevas ideas, entre ellas la formulación de algún mecanismo de acceso a la información; el segundo, un nuevo balance de fuerzas en el que a todas luces, el poder de decisión del Ejecutivo resultaba sumamente acotado.

Con respecto a la nueva composición del gobierno, comenzaré recordando lo que resultaba evidente desde la campaña: Vicente Fox buscaba marcar un cambio en las formas políticas y administrativas; y esto se manifestó también en la elección de los miembros de su gabinete. El poder Ejecutivo se compuso, en un primer momento, por hombres que no pertenecían a la política, sino al mundo empresarial. Esto, como señala Alfonso Zárate no es novedoso, pues en sexenios anteriores – ya desde el gobierno de Miguel Alemán – empresarios o gerentes ya habían ocupado altos puestos públicos; “la novedad (...) se localiza en que nunca como ahora la presencia de empresarios y gerentes se había hecho tan conspicua en las *grandes ligas* del gobierno.”¹⁵⁹ Esta composición del gabinete introdujo una nueva visión de las cosas públicas, y a partir de ella se vislumbraban cambios de todo tipo, que no dejaron de provocar polémica; sin embargo, para el tema que me ocupa, lo relevante es que, además del ánimo de transformación a partir de la alternancia del que ya se habló aquí, la formación y la ideología de los hombres del Ejecutivo ayudaron a impulsar técnicas extraídas del mundo de la gestión privada que prepararon el terreno para aceptar la implementación de una LAI . La

¹⁵⁸ Art. cit., p. 98.

¹⁵⁹ A. Zárate, *op. cit.*, p. 51.

horizontalidad de las estructuras, el enfoque en la satisfacción del cliente/ciudadano, la persecución de las así llamadas “mejores prácticas”, etc., son ejemplo de ello. Además, este carácter empresarial los hacía en cierto modo más “sensibles” a la imagen que México proyectaba hacia sus socios comerciales y los organismos internacionales, frente a los que, como se vio en la sección 3.1, resultaba significativa la adopción de nuevas estrategias de combate a la corrupción, transparencia y, por supuesto, la adopción de una LAI, como señal de democratización y confiabilidad. Desde el primer momento, el cambio de personas al mando parecía una muy buena oportunidad para introducir medidas innovadoras. Lo cierto es que muchas de ellas no lograron su concreción; la LFT fue una de las excepciones más afortunadas.

Así, la instauración de una “nueva moral de gobierno”¹⁶⁰ se inscribió pronto como uno de los temas centrales del nuevo gobierno y se pretendió trabajar en él desde la instalación de la mesa para la Reforma del Estado, que “al inicio del gobierno foxista parecía ser uno de los temas prioritarios”¹⁶¹, y desde la conformación del equipo de transición, se encomendó a la Coordinación Jurídica la elaboración de “una iniciativa de Ley en Materia de Acceso a la Información Gubernamental, como uno de los aspectos jurídicos prioritarios para consolidar y completar la transición política en México”¹⁶²

El otro tema que discutiré en este apartado es el balance de fuerzas entre poderes resultante de las elecciones de 2000 y su efecto sobre la introducción del acceso a la información en la agenda. El gobierno de Vicente Fox se encontró con una Presidencia que desde el sexenio anterior se había reducido en cuanto a facultades y concentración de poder; pero aún más, con el 2000 se abrió una circunstancia inédita para el balance de poderes en nuestro país: el Ejecutivo se encontraba acotado como nunca, y por primera vez sin que su partido tuviera la mayoría en alguna de las Cámaras del Congreso.

¹⁶⁰ V. Flores Olea, art. cit., p. 66.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 68.

¹⁶² S. López-Ayllón, “La creación...”, p. 7.

Ya desde el sexenio de Ernesto Zedillo la institución presidencial se enfrentaba a algunos cambios sustanciales: “división real de poderes, un Congreso dividido, crecimiento de las oposiciones, presencia de una sociedad civil más activa e interesada en asuntos públicos, grupos económicos autónomos, medios de información inaugurando zonas de libertad.”¹⁶³ En 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y con ello

las reglas del juego legislativo cambiaron, por lo menos en una de las dos cámaras, pues al mantenerse la mayoría priísta en el senado, el presidente Ernesto Zedillo conservó esa cámara como una válvula de seguridad para detener o vetar de facto iniciativas aprobadas por la primera instancia.¹⁶⁴

Si para Ernesto Zedillo las relaciones con el Congreso tuvieron que modificarse, a partir del 2000 las relaciones Ejecutivo-Legislativo se enrarecieron todavía más. Para el Ejecutivo encabezado por Fox se dibujó un escenario inédito que requería de grandes dotes de negociación con todos los grupos representados en el Congreso, y también fuera de él. El equipo de la Presidencia estaba conciente de ello:

(...) Nuestra realidad era que los votos que obtuvieron el presidente Fox y su partido eran insuficientes para impulsar por sí solos los cambios que habían ofrecido y que ahora se les exigían. (...) Sólo cuando la estabilidad y la correlación de fuerzas son suficientemente fuertes se pueden imponer iniciativas. No era nuestro caso. (...) *Estábamos acotados por la correlación de fuerzas.*¹⁶⁵

¹⁶³ A. Zárate *et al.*, *op. cit.*, p. 58.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 59.

¹⁶⁵ A. Durazo, *op. cit.*, p. 61. Las cursivas son mías. Esta cita del secretario particular del presidente, resulta sumamente ilustrativa para los fines de este trabajo, en el que se ha destacado la negociación como requisito fundamental para gestionar cualquier política en la coyuntura abierta a partir del 2000.

A esto se añadía el distanciamiento que Fox había tomado con respecto al PAN, lo que dio como resultado la ausencia de un partido que se asumiera como gobernante y actuara en consecuencia, lo que incrementaba la incertidumbre en las relaciones con el Congreso dividido y con los demás actores, nuevos o renovados, que iban emergiendo.

La ineficacia del Ejecutivo para construir arreglos junto con el Legislativo sumada a la “lógica de la confrontación”¹⁶⁶ que dominó la actuación del Congreso dio como resultado una relación sumamente conflictiva entre ambos poderes. Las iniciativas presidenciales eran, por lo general, recibidas con mal talante, y pocas tuvieron buen desenlace. Aquéllas que lo lograron, fue porque siguieron la estrategia inicial de negociación, antes de caer en la desesperación y la victimización que luego caracterizarían los discursos del presidente con respecto al Congreso. Esta primera estrategia, descrita por Alfonso Durazo¹⁶⁷, se definía por el diálogo, subrayaba el rechazo al conflicto interpartidista, y buscaba una gestión incluyente y el reconocimiento a cada actor por su colaboración en la elaboración de las políticas públicas privilegiando la utilización de instrumentos de consulta antes de lanzar iniciativas. Es cierto que esta estrategia no era operativa para la totalidad de los casos, pero la evidencia parece mostrar que cedió rápidamente, ante la frustración de los primeros rechazos, pues los pocos acuerdos alcanzados entre los poderes ocurrieron durante los dos primeros años del sexenio.

¿Cómo puede explicarse, entonces, que en un ambiente donde el equilibrio de poderes no era favorable a la construcción de acuerdos, se haya logrado la construcción de una ley que gozara de legitimidad y que generara buenos resultados? Parte de la respuesta reside en que la naturaleza de la LFT hacía posible sacar partido de este juego

¹⁶⁶ Así califica Alberto Aziz Nassif la relación entre el Ejecutivo y Legislativo. (“El círculo de los consensos posibles”, *La Jornada*, México, D.F., 7 de mayo de 2002)

¹⁶⁷ *Op. cit.*, pp. 66 y 67.

de fuerzas. Así lo percibieron quienes empujaban el proyecto y supieron ponerlo a su favor.

Es fácil notar que las características de la LFT no escapan a la lógica de confrontación entre poderes; por el contrario, parecen insertarse cabalmente en este sistema de contrapesos. Como se dijo desde el principio, la coyuntura delimita el conjunto de asuntos capaces de gestionarse exitosamente; en este caso el Legislativo se negaría a aprobar prácticamente cualquier proyecto de ley sugerido por el Ejecutivo, a menos que este implicara de algún modo el acotamiento de la fuerza de éste último; asimismo, las probabilidades de éxito se incrementaban si se contaba con la presencia de un grupo social que ejerciera presión y sirviera como mediador entre los poderes. Estas condiciones describen a la perfección la naturaleza de la LFT y explican en gran medida por qué el asunto logró ingresar en la agenda de ambos poderes a pesar de los problemas entre ellos. Además, explica la naturaleza de los contratiempos que surgieron en el proceso de negociación del proyecto: el Congreso buscaba asegurar que la ley efectivamente permitiera un libre acceso a la información, pues los mecanismos más activos – SISI e IFAI – se concentran exclusivamente en las dependencias del poder Ejecutivo; y por otro lado, se dio tiempo y espacio para la incorporación activa del grupo social especializado. En suma, la nueva correlación de fuerzas establecida en las elecciones del 2000 creó un entorno propicio para la adopción de la LFT.

Parece paradójico que a partir de la confrontación entre Ejecutivo y Legislativo existan asuntos que ingresen con mayor facilidad en la agenda decisoria, pero como se vio, la evolución del proyecto embonaba bien con la relación antagónica establecida entre ambos poderes, por un lado, y también con los proyectos de cambio y de legitimación al interior y al exterior que buscaba el Ejecutivo, por el otro.

* * *

A lo largo de este capítulo se ha buscado cumplir con el primero de los objetivos de esta tesis: mostrar las condiciones que posibilitaron la entrada del acceso a la información pública a la agenda de gobierno desde una perspectiva coyuntural. Se buscó hacer evidente que, a diferencia de lo ocurrido en 1977, esta vez se presentaron en el mismo tiempo y lugar un problema y una solución legítimos y finalmente bien aceptados. En este capítulo se expuso que, concretamente, el tema del acceso a la información entra en la agenda pública en México a partir de la convergencia de: 1) un problema legítimo por varios frentes: el económico, el político-administrativo y el internacional, 2) la existencia de una solución jurídica clara, estudiada y aplicada ya en otros países, y 3) el ánimo común de transformación y un nuevo juego de fuerzas entre los poderes.

También se demostró que sólo con la presencia simultánea de los tres flujos positivos se logra la puesta en marcha de una política pública activa, en contraste con las experiencias analizadas en el capítulo 2. En otras palabras, no basta la existencia de una situación problemática captando la atención del público y del gobierno para que sea posible forjar una política de este tipo; como se vio, es de suma importancia tener una idea clara de la solución que se puede aplicar, así como contar con las condiciones medioambientales que impliquen una aceptación relativamente alta de las medidas propuestas. La convergencia de estos flujos puede tardar mucho tiempo en ocurrir o no hacerlo nunca. La LFT tuvo que esperar 25 años desde la primera inclusión del derecho a la información a la agenda de gobierno en nuestro país hasta que se logró formular de forma exitosa. Durante ese periodo, como vimos, la coyuntura cambió drásticamente. Dentro y fuera de nuestro país el tema del acceso a la información adquirió una relevancia inusitada desde varias ópticas, los estudios sobre la materia se habían

extendido, interesando a un número creciente de personas, y el entorno político interno había cambiado, con todos los cambios que ello implica.

Todos estos procesos, como es obvio, no ocurrieron de forma repentina, evidenciando la independencia en la evolución de cada uno de los flujos involucrados y la importancia de su conjunción. Sin embargo, para dar una explicación completa de la elaboración de la LFT, como de cualquier política pública, no basta hablar de manera impersonal de la convergencia de flujos; es necesario dar una mirada aún más cercana al proceso de elaboración de la política pública en sí misma y distinguir la forma en que la coyuntura afectó los recursos y el comportamiento de los actores involucrados.

En este caso concreto, la coyuntura, especialmente en su componente político, imponía como nunca la necesidad de una negociación adecuada entre las diferentes fuerzas. Es necesario insistir en que cualquier proyecto abanderado por un solo grupo político durante esta coyuntura estaba destinado al fracaso, y aunque la afirmación parezca obvia, muy pocas veces los actores realizaron esta lectura. Una de ellas fue durante la elaboración de la LFT, por eso, es indispensable analizar de cerca la forma en que, tanto del lado del gobierno, como de los grupos sociales, se percibió la necesidad de abrir espacios para la actuación de la contraparte, y se incorporó la negociación como uno de los componentes esenciales de la estrategia ideada para aprovechar la ventana de oportunidad abierta y empujar de forma definitiva el proyecto de una LAI en México.

4. LA CONVERGENCIA DE DISTINTOS ACTORES EN LA ELABORACIÓN DE LA LFT

En este capítulo trabajaré sobre la segunda parte de la hipótesis: la necesidad de una intervención plural para la elaboración de la LFT, dado el contexto y el balance de fuerzas que rodeaban el proceso. En otras palabras, considero que la coyuntura que se analizó en el capítulo anterior impedía que un solo actor o un sector pudiera haber empujado el proyecto si se buscaba llevarlo a buen puerto. El proyecto sólo podía investirse de legitimidad a partir de una construcción más o menos consensuada. Como sabemos, la LFT fue aprobada por unanimidad, y recibida con gran entusiasmo a partir de su entrada en vigor, lo que no hubiera sido posible sin los procesos de negociación que se llevaron a cabo entre funcionarios públicos, legisladores y miembros de la sociedad civil.

La colaboración de cada grupo de actores varía según las etapas de elaboración de la política pública, respondiendo a los objetivos que persiguen y a la evolución del proyecto. Así, este capítulo busca mostrar la contribución de los actores según su naturaleza a cada una de las etapas de elaboración de la política de acceso a la información, y, como se dijo en la introducción, con ello proporcionar una visión más objetiva de la construcción de la LFT, partiendo de la premisa de que éste fue un proceso plural por necesidad.

El hecho de involucrar a numerosos actores provenientes de diversos sectores, si bien enriqueció el proceso por las aportaciones de cada uno de ellos, también generó visiones encontradas sobre el papel desempeñado por cada actor y diferentes percepciones sobre el resultado final; por ello considero de gran importancia ofrecer una versión reconciliada, que por lo mismo, goce de mayor objetividad. Realizar un análisis por etapas de política sobre la participación de los actores permite eliminar los sesgos

con que frecuentemente se han visto opacadas varias de las versiones que se han dado a conocer, sin que ello signifique menospreciar los esfuerzos de cada sector involucrado.

Si continuamos considerando a la LFT como una política pública, se puede decir que su construcción plural se aprecia especialmente en las tres primeras etapas que señala José Luis Méndez para el análisis de las políticas: el establecimiento de la agenda, la diagnosticación y la formulación¹⁶⁸; es decir, en el periodo que transcurre entre la concepción del acceso a la información como un problema público y el momento en que se presenta formalmente la LFT. Por tanto, las etapas que se refieren a la implementación de la ley, y al seguimiento y evaluación de sus efectos quedan fuera de este análisis.

A pesar de sus virtudes, hay que tener precaución al utilizar un modelo procesal de políticas públicas, pues como sucede con todos los esquemas, es fácil caer en la tentación del reduccionismo al leer la realidad según el modelo. Por ello, las etapas de política pública se utilizarán como mero recurso metódico y no como arreglo cronológico estricto. A este respecto, señala Luis Aguilar que:

La noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. (...) Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera del proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables.¹⁶⁹

Al analizar casos reales es frecuente encontrar traslapes, repeticiones, atrasos o anticipaciones en las etapas esquemáticas. Por supuesto, el proceso de construcción de la LFT no es la excepción.

¹⁶⁸ *Políticas públicas...*

¹⁶⁹ Art. cit, p. 15.

Otra cuestión que hay que tener en mente es que la relación entre las etapas de política cambia según el desarrollo de los sistemas políticos y del nivel de profesionalización de las administraciones públicas¹⁷⁰. De este modo, una política pública “profesional”, o construida siguiendo un proceso horizontal, guardará mayor interacción entre la problematización de un asunto y la asignación de un responsable para darle solución; y la diagnosticación se realizará respondiendo a fines técnicos, no políticos. En el polo opuesto está el proceso “vertical-politizado”, en el que el diagnóstico y la formulación de la solución se realizan siguiendo intereses políticos particulares y carecen de una construcción técnica. Si bien la tendencia en América Latina ha sido el predominio del proceso politizado, la coyuntura en la que se agenda el acceso a la información hacía imposible que este tema se tratara de forma politizada. La conjunción de los factores que se analizaron en el capítulo pasado representó una oportunidad favorable para la participación efectiva de un grupo social en la construcción de la LFT, que contribuyó a la apertura de la agenda pública y evitó la determinación particularista de las prioridades.

Cuando hablé de la importancia de los actores señalé que las ventanas de oportunidad no existen de manera objetiva, sino que en realidad son percibidas según la interpretación que los actores realicen sobre el contexto. Esta percepción afecta sus decisiones y la forma en que participan, o dejan de hacerlo, en la formulación de una política pública. Para el caso de la LFT, la coyuntura descrita en el capítulo anterior, especialmente el nuevo balance de fuerzas que había traído la alternancia, extendió entre los actores la idea de que era posible la intervención de un grupo ciudadano en la formulación. O a la inversa: que era imposible que la LFT fuera un proyecto de élite, o

¹⁷⁰ Todas las ideas de este párrafo están extraídas del estudio de J.L Méndez, “El proceso de las políticas...”

desarrollado por un grupo de actores en solitario, especialmente si se buscaba dotarle de legitimidad.

Los principales actores involucrados en la formulación de la LFT, tanto de parte del Ejecutivo, como del GO, percibieron rápidamente la importancia del momento abierto a partir del 2000, y la oportunidad que representaba para empujar el proyecto, siempre y cuando se hiciera tomando en cuenta a otras fuerzas y otros proyectos.

Juan Francisco Escobedo, integrante del Comité Técnico del GO, y negociador designado del proyecto ciudadano en el Congreso, señaló:

La estructura de oportunidades que trajo consigo la alternancia y la imposibilidad inmediata de que ninguna fuerza política, incluido el gobierno de Vicente Fox, tuviese condiciones para imponer unilateralmente sus proyectos ha estimulado la concurrencia de las más diversas y mejor documentadas voces y posiciones en el espacio público. Incluso sobre temas que en el pasado provocaron agrias polémicas y confrontaciones políticas que parecían irreductibles¹⁷¹.

Por su parte, Sergio López-Ayllón, coordinador general de Proyectos especiales de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) y negociador designado por el Ejecutivo para discutir el proyecto de LFT en el Congreso apuntó:

Las voces que dentro y fuera de la administración argumentaban por una mayor atención del acceso a la información era poco escuchadas, y en general el ambiente político y administrativo poco propicio para un cambio profundo en esta materia. Hubo que esperar entonces al cambio de régimen para que estas ideas encontraran un terreno fecundo.¹⁷²

¹⁷¹ Art. cit., p. 70. En otro lugar, Escobedo afirma que “Había que aprovechar la estructura de oportunidades que se abrió con la alternancia, y eso fue lo que hizo la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca”. (“Obstáculos fundacionales a la información pública estatal”, en S. López-Ayllón (coord.), *op. cit.*, p. 69. En adelante “Obstáculos...”)

¹⁷² Art. cit., p. 5

En resumen, la convergencia del ambiente de transición, la creciente visión del acceso a la información como problema y el refinamiento de un instrumento jurídico como herramienta de implementación extendieron la percepción, entre gobierno y ciudadanía, de que se había abierto una ventana de oportunidad para promover la tan estancada legislación sobre derecho a la información, pero esta misma convergencia obligaba a una elaboración incluyente y plural. Veamos cómo ocurrió esta construcción.

4.1. El acceso a la información en la agenda pública y la estructuración de la política¹⁷³

Como se dijo en el apartado 1.2, la formación de la agenda gubernamental es el “proceso a través de cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública.”¹⁷⁴ La conformación de la agenda es un reflejo bastante revelador de la forma en la que el poder está estructurado en un espacio público determinado¹⁷⁵, de ahí la distinción entre un proceso vertical y politizado, y uno horizontal y abierto. Los cambios que se estaban dando en el sistema político mexicano, aunados a la naturaleza del tema del acceso a la información y la coyuntura favorable posibilitaron un proceso de políticas que, en mucho, tendía hacia la horizontalización, empezando por que en la construcción de la agenda sobre el tema no sólo intervino el gobierno. Los actores que destacan en esta primera fase son: los periodistas y medios de comunicación, mediante organizaciones como la SIP, si consideramos los antecedentes más inmediatos; AC, si nos remontamos hasta la primera inclusión del tema en la agenda; el poder Ejecutivo, desde la época en la que Vicente

¹⁷³ Por estructuración se entiende la etapa de la política pública en la que se decide qué organización o actor atacará el problema.

¹⁷⁴ Ch. Elder y R. Cobb, art. cit., p. 77.

¹⁷⁵ Véase Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, en L. F. Aguilar (ed.), *op. cit.*, p. 27.

Fox hacía campaña electoral, aunque al incluir el tema en su agenda tenía reservas para involucrarse demasiado en él; y en menor medida, el Congreso.

Como se dijo en la sección 1.3, hay actores cuya participación se deja sentir con mayor fuerza en la composición de la agenda, y otros que intervienen de forma predominante en la generación de las alternativas. También se vio que la naturaleza del primer proceso ocasiona que en él participen los actores políticos que son más visibles públicamente: el presidente, miembros destacados del Congreso y algunos grupos de presión. Esto coincide en gran medida con lo que sucedió durante la inclusión del acceso a la información en la agenda gubernamental, y al haber sido un proceso plural, se evitó que el tema fuera problematizado siguiendo criterios particulares o respondiendo a intereses políticos específicos, pues las otras fuerzas servían como contrapeso.¹⁷⁶

El acceso a la información “fue uno de los temas más reiteradamente ofrecidos”¹⁷⁷ durante la campaña electoral de Vicente Fox, y ya se aludía a la legislación estadounidense para el efecto, *Freedom of Information Act* (FOIA), como referente de una ley que contemplaba diversos mecanismos para solicitar información pública en manos de las autoridades. Nunca se mencionó explícitamente el proceso legal iniciado por AC en contra del gobierno de Zedillo, sin embargo, una de las primeras acciones de Vicente Fox, ya como presidente, fue entregar su declaración patrimonial a los medios de comunicación y subirla a la Internet, buscando demostrar “la nueva moral” de la que hacía gala el gobierno de la transición, o evitarse molestias posteriores. Como señala

¹⁷⁶ J. L. Méndez señala que “(...) en los países donde la democracia liberal está más consolidada, distintos grupos de presión, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales o la prensa misma influyen y empujan la agenda de manera más libre.” (“El proceso de las políticas...”). Sin afirmar, por supuesto, que para el periodo en el que el acceso a la información ingresó en la agenda en México se existía una democracia liberal consolidada, lo cierto es que desde hacía algunos años ya se estaba dando un reajuste del sistema político, más perceptible a partir de la alternancia del partido en el poder y de la introducción del discurso sobre “cambio y nueva moral” que posibilitaron la construcción de una agenda más plural de este tema en particular, por sus características y la coyuntura detallada de la que se habló en el capítulo anterior.

¹⁷⁷ César A. Santiago, “La información pública”, *El Universal*, México, D.F., 9 de abril de 2002.

Sergio López-Ayllón: “la transición representaba una ventana de oportunidad para Fox para posicionarse como un defensor o un constructor de la democracia mexicana”¹⁷⁸, y esa era su intención al emprender estas acciones, aunque, como veremos enseguida, resultaron insuficientes para lograrlo.

En cualquier caso, lo importante es que las autoridades tuvieron que empezar a reconocer, no sólo el derecho de la sociedad a conocer de información como ésta, sino que existía un sector dispuesto a emprender acciones para hacerlo valer. Creyendo responder a esto, la Presidencia incrementó comparativamente el número de boletines y ruedas de prensa, e intentó modernizar los portales electrónicos de las dependencias del Ejecutivo. El problema era, según señalaba Ernesto Villanueva, que al no existir parámetros estandarizados “lo que el gobierno informa no es necesariamente lo que el ciudadano desea saber.”¹⁷⁹

Así, el tema del acceso a la información ya se asomaba a la agenda pública desde el principio del gobierno de Fox, sin embargo el Ejecutivo no se decidía a involucrarse empujando una legislación específica.¹⁸⁰ Por muchos meses señaló al Congreso como el responsable de especificar los detalles y el curso que tomaría este asunto, mientras efectuaba algunas discretas medidas a título propio, como las que se mencionan más arriba. Con ello, el Ejecutivo evadía la polémica y las resistencias administrativas, y al mismo tiempo, evitaba ser acusado por la sociedad de no hacer nada, pues sentía estar cumpliendo al divulgar más información que otros gobiernos.

¹⁷⁸ Entrevista a Sergio López-Ayllón, ex coordinador general de Proyectos especiales de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 12 de marzo de 2007.

¹⁷⁹ “Sahagún: por consenso, cualquier regulación en la materia”, *El Universal*, México, D.F., 2 de marzo de 2002.

¹⁸⁰ Considero que si las intenciones originales del Ejecutivo hubieran sido limitar lo más posible el espacio de acción abierto por el artículo 6º, como se me refirió en una de las entrevistas, Vicente Fox no se habría mostrado tan titubeante al inicio, ni hubiera buscado delegar la responsabilidad de la creación de una LAI al Legislativo.

Fueron claves una serie de foros y congresos que se realizaron entre noviembre de 2000 y febrero de 2001 para acelerar el ingreso del tema del acceso a la información a la agenda gubernamental inmediata e ir definiendo los actores centrales. Por lo demás, el hecho de que comenzaran a surgir eventos que tuvieran al acceso a la información como tema revela el interés que fue cobrando entre determinados círculos civiles y gubernamentales, y la forma en la que esta preocupación se iba entremetiendo en la agenda sistémica.

El primero de estos eventos fue el Congreso Nacional de Derecho de la Información, organizado por El Universal, la Universidad Iberoamericana (UIA), la revista Proceso, TV Azteca, y la Asociación Mexicana para el Derecho de la Información, entre otros. Se llevó a cabo en Morelia, Michoacán el 11 de noviembre de 2000, poco menos de un mes antes de que Fox asumiera la presidencia. Aunque persistía el énfasis en los derechos del periodista y la acción de los medios de comunicación, la importancia de este Congreso es que reunió a algunos de los personajes que posteriormente desempeñarían un papel crucial en la formulación detallada y la negociación de la LFT, encaminándola hacia el derecho a la información y evitando las confusiones anteriores con la libertad de expresión; por ejemplo, el senador panista Javier Corral, que ya se había involucrado en algunas iniciativas tangenciales de acceso a la información, y el Doctor en Comunicaciones Ernesto Villanueva, que coordinó el Congreso, y posteriormente formaría parte del Comité Técnico del GO. La representante del Poder Ejecutivo en este evento, Martha Sahagún, “reconoció que las demandas ciudadanas (...) exigen una gestión gubernamental transparente, que fomente el establecimiento de reglas claras y objetivas para permitir el acceso a la información de

interés público, (...) pero dejó en claro que esa responsabilidad es del Poder Legislativo.”¹⁸¹

El segundo foro a destacar es el Simposio de la Asociación de Escuelas de Periodistas y la Asociación para la Educación en Periodismo y la Comunicación Masiva, que se realizó el 14 de enero de 2001. Por la naturaleza del evento, en el público asistente volvieron a predominar los periodistas y comunicadores. Esta vez ya se habló de la necesidad de una ley que garantizara el acceso a la información gubernamental, insistiendo en el papel que tiene la prensa “como contrapeso de los poderes constituidos y herramienta del ciudadano para evitar abusos.”¹⁸² Una vez más, Sahagún asistió al evento, y hablando en nombre de la Presidencia, se comprometió a facilitar la eliminación de obstáculos para acceder a la información, aunque se volvió a resistir a hablar sobre acciones precisas para promover la legislación desde el Ejecutivo. El 1 de febrero de 2000 la UIA realizó otro foro sobre la política del nuevo gobierno hacia los medios de comunicación. Javier Corral insistió en la necesidad de contar con una ley que garantizara el acceso a la información pública.

El 19 de febrero de 2001 se organizó un evento llamado “ISSSTE: transparencia de la gestión pública”. En él, se dio la primera señal de que el Ejecutivo comenzaba a incluir en su agenda propia la creación de una LAI. Se trataba de un proyecto a cargo de Francisco Barrio Terrazas, secretario de Contraloría, que formaba parte del Plan Nacional Anticorrupción. Con ello el acceso a la información dejaba de ser concebido como una herramienta al servicio de los periodistas y el tema adquiría el componente de transparencia y combate a la corrupción con que fue promovido y que, hasta la fecha, resulta el rasgo distintivo de la LFT.

¹⁸¹ Alejandro Lelo de Larrea, “Insta Sahagún a crear los principios que regulen la política de comunicación social del gobierno federal”, *El Universal*, 12 de noviembre de 2000.

¹⁸² Juan Francisco Ealy, “Clausura del Simposio de la Asociación de Escuelas de Periodistas y la Asociación para la Educación en Periodismo y la Comunicación Masiva”, en Jorge Herrera, “Coinciden en fortalecer la libertad de expresión”, *El Universal*, 14 de enero de 2001.

Una semana después, se sumaría a esta serie de eventos la llegada de una misión internacional de la SIP para hablar personalmente con Vicente Fox sobre libertad de expresión y la necesidad de regular el acceso a la información. Ello ocurrió durante el Foro Internacional de Libertad de Expresión, en el que Tony Pederson y Edward Seaton, ex presidentes de la SIP, pronunciaron discursos en los que se refirieron a la aplicación cotidiana de la Ley de Acceso a la Información Pública de Estados Unidos. Los asistentes se organizaron para destacar elementos que debían incluirse en la agenda legislativa de forma inmediata, y por supuesto, la creación de una LAI fue uno de ellos. La gran aportación de estas reuniones fue que frente al presidente Fox se especificaron las características básicas que se esperaba que tuviera esta ley: garantizar legalmente el acceso a información en manos del gobierno, crear la obligación de los órganos del Estado para proporcionar la información requerida e identificar las excepciones al acceso a la información pública.¹⁸³ Además, especificaban que la redacción de las iniciativas propuestas debía ser producto de la participación de diversos actores y no solo del gobierno “al amparo de la secrecía tradicional.”

Es posible decir que después de esta especificación detallada de demandas, realizada en un foro con presencia internacional, con base la experiencia de otros países y el conocimiento técnico de expertos, y pronunciada frente al presidente de la República, el asunto ingresó formalmente en la agenda gubernamental. La prueba de ello es que inmediatamente después se retomaron los trabajos sobre los anteproyectos latentes, si bien la delegación de responsabilidades continuaba siendo un problema para la Presidencia, que seguía insistiendo en que fuera alguien más quien se encargara de

¹⁸³ “Pronunciamento de editores mexicanos en el Foro Internacional de Libertad de Expresión”, en “El desafío de la libertad de expresión”, *El Universal*, México, D.F., 1 de marzo de 2001. En este pronunciamento también se incluían como puntos urgentes de ingresar en la agenda legislativa una ley de transparencia publicitaria, una ley del secreto profesional del periodista y una ley de organización de medios públicos; todas ellas relacionadas con medios de comunicación.

proyectar la iniciativa.¹⁸⁴ Y, como se anticipaba al inicio del capítulo, en este punto se pierde la linealidad de las etapas de política, pues durante los meses siguientes comienzan a trabajarse varios anteproyectos en paralelo, y no será hasta junio que la Presidencia se decida a abanderar uno de ellos y lanzar un comunicado asumiéndose como uno de los principales actores en juego.¹⁸⁵

El proceso de estructuración nunca terminó por definirse del todo, y nunca se asignó explícitamente un actor o instancia responsable para formular una LAI, con lo que se dará origen a la existencia de tres propuestas distintas. Esto, como veremos, se traducirá en varios puntos de conflicto en las etapas posteriores.

4.2. La etapa de diagnóstico y la actividad del Grupo Oaxaca

El diagnóstico de una política pública se refiere, en términos generales, al desarrollo de alternativas de acción frente a un problema público. Implica un análisis de las dimensiones del problema, una evaluación prospectiva de los escenarios que implica cada alternativa, y una proyección de resultados que permita distinguir entre las opciones más adecuadas. En esta etapa existe una concepción mucho más clara de los fines que se pretenden alcanzar, lo que requiere de herramientas técnicas y/o conocimiento más especializado para detallar las posibles soluciones y jerarquizarlas según criterios. Es en esta fase también donde entran en juego las restricciones del entorno que condicionan la supervivencia de las opciones de política, y de las que ya se habló en varios lugares de este trabajo.

¹⁸⁴ Véase E. Villanueva, “Congreso y sociedad serán responsables de elaborar iniciativa: Sahagún”, *El Universal*, México, D.F., 2 de marzo de 2001.

¹⁸⁵ Martha Sahagún, “Acceder a la información para ser artífices del cambio democrático”, *El Universal*, México, D.F., 15 de junio de 2001. En este comunicado se afirma que “el Presidente de la República *ha impulsado con toda determinación* una iniciativa de ley de acceso a la información, que en este momento se encuentra en una fase de anteproyecto.” (Las cursivas son mías). Como vimos, en realidad la actitud del Presidente fue más bien titubeante, y se mantuvo a la expectativa hasta que ya no fue posible conservar una posición al margen.

La *expertise* y el conocimiento técnico necesarios para esta etapa hace que predomine en ella la actuación de los “participantes ocultos” que se describieron en el apartado 1.3, donde se señaló a los académicos, los funcionarios con una preparación especializada y los integrantes del staff presidencial como los actores que mayor peso tenían en la generación de alternativas, y por lo tanto, en la etapa de diagnosticación. Esta premisa sustenta el hecho de que en esta etapa de la elaboración de la LFT los políticos (participantes visibles) permanecieran prácticamente al margen, mientras se gestaban paralelamente las alternativas del Ejecutivo y del GO. Durante el periodo temporal en el que podemos localizar esta fase, el número de noticias que aparecen en la prensa desciende de modo considerable, en comparación con las demás etapas, en las que predomina la actividad de los “participantes visibles.” Esto no es extraño, pues en este periodo se llevan a cabo primordialmente discusiones de carácter técnico, investigaciones y análisis que no resultan lo suficientemente llamativos para ser cubiertos por la prensa o para interesar a las personas que carecen de conocimiento especializado sobre la materia. Pero hubieron otras formas de elaboración del diagnóstico que salieron de la estricta discusión técnica al interior de cada grupo: las reacciones públicas frente a las otras alternativas en forma de artículos periodísticos, académicos, columnas periodísticas y entrevistas; y la difusión de la alternativa propia por la misma vía. Esta estrategia fue ejercida primordialmente por el GO, por contar con el apoyo de numerosos medios de comunicación.

El proceso de diagnosticación inició a raíz de que los diversos foros lograron una definición más detallada del problema y de que varias dependencias de la Administración Pública Federal (APF) decidieran involucrarse en la elaboración de una solución, aunque, como se verá más adelante, existieron varios procesos en paralelo.

En marzo de 2001, días después de la realización del foro organizado por la SIP y la publicación del Pronunciamiento de Editores Mexicanos donde se detallaban las características que, a juicio de los firmantes, debía tener una LAI, se formó un grupo de trabajo intersecretarial para elaborar un primer boceto de ley. Esta comisión estaba integrada por representantes de la Secretaría de Gobernación (Segob), de la Contraloría, la Cofemer y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF). Sergio López-Ayllón, integrante de la CJEF, relata que dentro de estos trabajos

se realizaron estudios de legislación comparada y de mejores prácticas internacionales en la materia. Asimismo, se diseñó un árbol de decisiones que mostraba las diferentes alternativas que podían seguirse para el diseño de la Ley, así como un documento que presentaba las principales decisiones de política que era necesario tomar antes de iniciar la redacción de la Ley.¹⁸⁶

A finales de marzo, la comisión intersecretarial decidió comenzar a trabajar en un anteproyecto. A partir de los estudios comparados y la discusión de la matriz de decisiones, se extrajeron las siguientes conclusiones principales: 1) la LAI comprendería solamente a la APF y a la Procuraduría General de la República, 2) su aplicación se limitaría al ámbito federal, 3) el acceso a la información sería el principio general y se enlistarían las excepciones, 4) la apertura se realizaría gradualmente.

Mientras la comisión trabajaba en ello, a finales de mayo de 2001 se llevó a cabo otro seminario sobre acceso a la información en la ciudad de Oaxaca. Este seminario, denominado *Derecho a la Información y Reforma Democrática*, fue convocado por la

¹⁸⁶ “La creación de...”, p. 8. Este árbol de decisiones se desarrolló en un documento llamado “Matriz extendida de decisiones del anteproyecto de Ley de Acceso a la Información”, en el que se incluyen distintas opciones que abarcan, desde la naturaleza jurídica de la ley hasta quién sería el actor más adecuado para presentar públicamente el proyecto. Este balanceo de alternativas es el proceso nuclear de la diagnosticación, lo que además demuestra que sí hubo un análisis técnico por parte del equipo del Ejecutivo detrás de la formulación de su proyecto de LAI. Las prácticas internacionales estudiadas fueron las Leyes de Acceso a la Información de EEUU, Canadá, España, Reino Unido, Francia, Italia, la Unión Europea, Irlanda, Bulgaria e India.

Fundación Konrad Adenauer, la UIA, *El Universal*, y algunas asociaciones de editores y reporteros. El principal producto de este seminario fue la *Declaración de Oaxaca*, documento en el que periodistas, académicos, editores pertenecientes a 77 periódicos, una organización de reporteros y varias universidades exigían al gobierno cumplir con la promesa de elaborar un anteproyecto de LAI. Los firmantes se convertirían en el Grupo Oaxaca. Es necesario resaltar la gran heterogeneidad existente en el grupo firmante; diarios de muy diversa orientación ideológica, algunos de ellos incluso enfrentados abiertamente, fueron capaces de converger en el tema del acceso a la información, y de llegar a un acuerdo sobre la necesidad de una regulación al respecto. Esta no sería la única vez que el asunto unificara intereses de sectores que tradicionalmente habían mantenido posiciones opuestas¹⁸⁷.

En el documento, detallaban varios elementos que había que tener en cuenta durante la elaboración de la LAI y que debía contener el documento final y se conformó una Comisión Técnica para darle seguimiento a las propuestas formuladas en la Declaración.¹⁸⁸

En julio de 2001 la comisión intersecretarial designada por el Ejecutivo concluyó la versión final del *Documento de trabajo para una iniciativa de ley o un acuerdo presidencial en materia de transparencia gubernamental aplicable al Poder Ejecutivo Federal*, proyecto del que la Cofemer asumió la dirección. Este documento, que tuvo 22 versiones previas¹⁸⁹, pretendía constituirse en disposición legal, como lo indica su título,

¹⁸⁷ Para una lista completa de los firmantes, es posible consultar la versión electrónica de la Declaración de Oaxaca en la página de la Asociación Mexicana de Editores, <http://www.amed.com.mx/oaxaca2.php>

¹⁸⁸ Además de la necesidad de una LAI, en la Declaración de Oaxaca se establecían otros tres objetivos: la regulación del secreto profesional del periodista, la creación de una ley de transparencia publicitaria y la transformación de los medios gubernamentales en medios públicos. Estos objetivos quedaron “para mejor ocasión”. (J.F. Escobedo, “Obstáculos...”, p. 66) Es importante notar que el tema del acceso a la información ya estaba presente en la agenda pública tiempo antes de que se integrara el Grupo Oaxaca, de modo que no es posible atribuir a éste la entrada del tema a la agenda, como se señala en algunos de sus documentos.

¹⁸⁹ S. López-Ayllón, “La creación...”, p. 10.

y generó gran polémica. Aunque la mayoría de las reacciones fueron negativas, el tema del acceso a la información volvió a cobrar relevancia. Por un lado, Luis Miguel Barbosa, diputado del PRD elaboró su propia propuesta de LAI. Por otro, el GO juzgó inadecuada e insuficiente el documento de la Cofemer y decidió elaborar un decálogo en el que establecía los parámetros mínimos que debía contener una LAI. La Academia Mexicana de Derechos Humanos, aunque también había sido firmante de la Primera Declaración de Oaxaca y pertenecía al GO, decidió opinar a nombre propio sobre los avances gubernamentales en la materia. En realidad, el debate volvía a estar concentrado entre el GO, miembros del Congreso y los responsables del proyecto en el Ejecutivo, pues la discusión no estaba tan extendida entre la sociedad como algunos impulsores del proyecto querían pensar.¹⁹⁰

Sobre el proyecto de la Cofemer se criticaba principalmente que estuviera concentrado en la APF, los largos periodos de reserva establecidos, la ausencia de sanciones para los funcionarios que negaran información, y la designación presidencial de los comisionados al frente del órgano que resolvería las controversias. De cualquier manera, lo cierto es que en unos cuantos meses se había clarificado de manera trascendental el concepto y los alcances del acceso a la información; y por lo menos la discusión entre aquellos que apoyaban el proyecto y los que lo tachaban de insuficiente, se estaba realizando sobre los mismos términos, algo que durante todo el sexenio de López Portillo había resultado imposible. Tanto el equipo del Ejecutivo como el GO

¹⁹⁰ Es difícil, por ejemplo, admitir que el tema “estaba en la opinión pública”, como afirmaba José Francisco Escobedo (En Lilia Saúl, “Ley de información acabará con la discrecionalidad: Escobedo”, *El Universal*, México, D.F., 12 de noviembre de 2001). Sucedió que la naturaleza del tema siempre había captado el interés de periodistas y representantes de los medios, y por ello se le dio amplia cobertura, especialmente cuando persistía la confusión entre información y comunicación y se relacionaba el derecho a la información con las reivindicaciones de los periodistas. Además, hay que recordar que la mayoría de los periódicos nacionales habían firmado la Declaración de Oaxaca, de modo que la incidencia de notas periodísticas no es un buen indicador de un verdadero interés social. Fuera de círculos académicos, gubernamentales y periodísticos especializados, el tema del acceso a la información no sólo no estaba extendido, sino que no era comprendido del todo.

habían realizado una valiosísima labor de esclarecimiento, gracias a la que se evitó caer en las discusiones circulares de 1977, durante las que se perdió el foco.

La respuesta del gobierno frente a las críticas del documento fue lanzar una convocatoria, a través de la Segob, para discutir en foros de consulta popular la LAI, “a efecto de poder recibir de forma ordenada los comentarios del documento de trabajo (...)”¹⁹¹ Se hablará más adelante de esto; por ahora baste saber que en ellos “[s]e buscaba recoger, de una manera eficaz, el sentir de los interesados y de mejorar el proyecto que se tenía en ese momento.”¹⁹² El GO decidió abstenerse de participar en los foros.

Como se había dicho, el debate no traspasaba los círculos especializados, lo que volvía impráctica la propuesta de la Segob, sobre todo si el GO no planeaba asistir. El evento más importante de la consulta fue un foro de expertos, realizado en el Distrito Federal, en el que participaron 204 personas¹⁹³, la mayoría provenientes del ámbito académico.

En el foro se realizaron casi 700 propuestas para incluir en el proyecto del Ejecutivo, y mientras tanto, el 11 de octubre de 2001, el GO decidió presentar una contrapropuesta de LAI ante la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados. El PRD ofreció a GO adoptarla y turnarla como iniciativa de ley. Con ello, formalmente existían dos alternativas ya constituidas¹⁹⁴. La iniciativa del Ejecutivo se envía a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de 2001, y la de GO el 6 de diciembre. Las siguientes diferencias entre las dos alternativas son muestra de que,

¹⁹¹ S. López-Ayllón, “La creación...”, p. 12.

¹⁹² *Loc. Cit.*

¹⁹³ Para una lista de los principales asistentes, consultar S. López-Ayllón, “La creación...”, nota 34. Destacan Luis Carlos Ugalde, Juan Pablo Guerrero, Miguel Ángel Granados y Hugo Concha, entre otros.

¹⁹⁴ En julio de 2001 el diputado perredista Luis Miguel Barbosa envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión. Debido a que la versión final de la ley surgió primordialmente de las iniciativas del Ejecutivo y de GO, el presente trabajo se centra en éstas.

en efecto, el proyecto del Ejecutivo era más conservador que el ciudadano, sin que por ello se le pudiera tachar de “restrictivo”:

- El GO proponía realizar una reforma constitucional para abrir vía legal plena a la aplicación de una LAI. En el proyecto del Ejecutivo se contemplaba una reforma legal de los artículos 6° y 108°.
- El proyecto del Ejecutivo contemplaba 20 años como plazo para abrir los archivos reservados. La propuesta del GO marcaba un límite de 10 años para desclasificar la información, con opción de ampliar el periodo.
- En el proyecto del GO se establecía un plazo de 10 días para entregar la información solicitada. En el del Ejecutivo, el plazo era de 20 días.
- En la propuesta del GO se creaba un Instituto Nacional de Acceso a la Información, con autonomía y poder de sanción, lo que implicaba una reforma constitucional. En la propuesta del Ejecutivo, el organismo equivalente no tendría autonomía ni poder de sanción; de ello se encargaría la Secodam.
- Los comisionados del Instituto propuesto por el GO serían ratificados por mayoría simple en la Cámara de Diputados. En la propuesta del Ejecutivo, serían designados por el mismo Ejecutivo.
- En la propuesta del GO el silencio administrativo sería considerado como una *positiva ficta*; en la del Ejecutivo, como *negativa ficta*.
- El GO consideraba a los partidos políticos como sujetos obligados, la propuesta del Ejecutivo no lo hacía.

Por lo demás, existían varias líneas coincidentes en ambas propuestas, por ejemplo:

- Establecían el derecho de acceso para cualquier persona

- El acceso era la regla, y la reserva, la excepción.
- Establecían un procedimiento para acceder a la información y contemplaban la existencia de un recurso administrativo de revisión.
- Creaban un órgano encargado de aplicar la ley y emitir recomendaciones.

Los miembros del GO volvieron a opinar que la iniciativa del Ejecutivo era insuficiente y que presentaba deficiencias. A estas críticas se sumaron las de los legisladores perredistas que abanderaban el proyecto del GO, y de otros diputados, que también firmaron la iniciativa ciudadana. Por su parte, los responsables de la iniciativa del Ejecutivo señalaron problemas de “técnica jurídica y legislativa”¹⁹⁵ que presentaba la propuesta del GO. Ambas iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, en la que se formó un grupo técnico responsable de condensarlas en una sola propuesta, a partir de la designación de negociadores por ambas partes. Este proceso de síntesis fue la fase más importante del proceso de formulación, sobre el que discutiré enseguida, sin embargo, cabe recordar una vez más que la naturaleza dinámica del proceso de políticas se refleja en la disolución de las fronteras entre etapa y etapa; por ello la negociación, incluida en la formulación, no coincide cronológicamente con la decisión de sintetizar las dos alternativas.

4.3. La formulación: la negociación en un ambiente polarizado y las fuentes de legitimidad de la LFT

La etapa de formulación tiene una definición tan simple como “la elección de una alternativa”, pero implica probablemente los procesos más complejos dentro de la

¹⁹⁵ S. López-Ayllón, “La creación...”, nota 43.

elaboración de políticas. Dentro de esta etapa, Méndez¹⁹⁶ distingue tres subetapas: la negociación, la legitimación y la presentación de la solución elegida. Contrariamente a lo que sucedía en la etapa de diagnosticación, la formulación de una alternativa implica una vigorosa interacción visible entre actores, y es un proceso mucho más político que técnico. En otras palabras, así como se puede decir que la diagnosticación está interconectada con lo que Kingdon llama el flujo de políticas, la formulación está estrechamente relacionada con el flujo de política.

La conciliación de intereses confrontados, la búsqueda de recursos para legitimar la alternativa elegida y la forma en la que se presenta finalmente a toda la sociedad la política pública, son procesos tan delicados que incluso han surgido disciplinas especializadas en resolver los problemas relacionados con cada uno de ellos; ejemplo de ello es el *marketing* político y las estrategias de comunicación de políticas públicas. La complejidad de este proceso rebasa por mucho el objetivo de este trabajo, sin embargo, en esta sección buscaré mostrar los sucesos principales que ocurrieron durante la interesante formulación de la LFT.

Con seguridad, es esta etapa lo que hace que esta ley sea única, pues nunca antes la creación de una disposición oficial había involucrado directamente la participación de un segmento social, negociando frente a funcionarios del Ejecutivo y del Congreso. En esta etapa se refleja como en ninguna otra la coyuntura favorable abierta por la conjunción de los tres flujos de Kingdon. La suma de las tres cuestiones presentadas en el capítulo 3 imposibilitaba que se llevara a cabo un proyecto maximalista o sin consensuar, especialmente por la nueva correlación de fuerzas establecida en el flujo político. Kingdon señala que así como la diagnosticación de un problema obliga a la

¹⁹⁶ “El proceso de las políticas...”

persuasión entre la comunidad de especialistas, la elección de una alternativa final obliga a la negociación entre todos los actores políticos involucrados.¹⁹⁷

Lo cierto es que para ambos grupos la negociación era indispensable. Por un lado, las desavenencias del presidente no se limitaron al Congreso. Aislado, como estaba, del PAN, sin ánimos de acercarse a los otros partidos e ingenuamente confiado en el electorado, que no era más que una abstracción, era imposible que los proyectos empujados únicamente desde el Ejecutivo llegaran a buen puerto. “El gobierno de la alternancia llegó al poder sin los necesarios 'amarres' políticos, sin claro apoyo legislativo, sin base social articulada, sin nuevos aliados.”¹⁹⁸ Así, había una amplia necesidad de cabildear y negociar cada propuesta, no sólo para dotarla de legitimidad, como ocurría en otras coyunturas en las que la correlación de fuerzas no le era tan desfavorable al presidente, sino para el simple hecho de introducir el tema en la agenda gubernamental. Al final del gobierno de Fox, el balance a este respecto es desfavorable, pues pocas iniciativas sugeridas por el Ejecutivo prosperaron. Sergio López-Ayllón, como miembro del equipo del Ejecutivo encargado de elaborar la iniciativa de LAI, relata que desde el primer momento sabían que la naturaleza de la ley iba a obligarlos a entrar en una negociación, ya fuera con el legislativo, ya fuera con otros miembros de la APF, o con algún grupo de presión.¹⁹⁹

Así, si bien es cierto que los líderes gubernamentales no tienen incentivos inmediatos para aprobar una LAI, pues no obtienen beneficios a corto plazo²⁰⁰, en el caso mexicano existió una importante disposición a abrir espacios al debate y a negociar

¹⁹⁷ *Op. cit.*, p. 159 y *passim*. Al interior del GO, por ejemplo, nunca hubo un intercambio de beneficios, ni un establecimiento de condiciones, características propias de la negociación, sino un proceso de mutuo convencimiento hasta lograr la presentación de una alternativa única para representar a todo el grupo.

¹⁹⁸ A. Zárate *et al.*, *op. cit.*, p. 78. (Esto evidencia la necesidad que tiene el ejecutivo de negociar con las otras fuerzas)

¹⁹⁹ Sergio López-Ayllón, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 12 de marzo de 2007.

²⁰⁰ J. Ackerman, *op. cit.*, p. 45.

por parte del Ejecutivo y del Legislativo, por distintos motivos. Esto lo reconocieron desde el principio los integrantes del GO²⁰¹, lo que facilitó la construcción de acuerdos.

Por otro lado, el GO, conciente del nuevo equilibrio de fuerzas establecido con las elecciones del 2000, desde el primer momento buscó alianzas con los partidos de oposición del Legislativo, pues sabían que ellos tenían la capacidad y el interés de oponerse al proyecto ejecutivo de LAI, y por tanto, apoyar un proyecto alternativo.

A cada uno (de los legisladores contactados) les dimos los argumentos para que se convirtieran en aliados de este proceso...excepto al PAN, porque nosotros no nos tomamos la molestia de ir a cabildar el apoyo de los diputados del PAN para no meterles ruido, porque ellos de manera natural, iban a apoyar la iniciativa del gobierno.²⁰²

El otro gran aliado del GO fue la prensa escrita, que constituía una parte muy importante de los firmantes de la Primera Declaración de Oaxaca. Los periódicos otorgaron una cobertura muy amplia a las acciones del GO e hicieron público el debate que el grupo mantenía con el Ejecutivo, además de servir como herramienta de presión. Para el GO, los medios se constituyeron en un aliado esencial²⁰³ y uno de los ejes primordiales de acción, por ello, es importante distinguir cuándo algún medio se convertía en vía de comunicación de la postura de GO.

Habrá quien diga que la acción del GO habría bastado para empujar el proyecto, pero hay que recordar que la intervención de un grupo de presión por sí mismo no es

²⁰¹ Salvador Nava Gomar dijo en una entrevista “(...)Creo de verdad que hay un ánimo democrático en el gobierno, (el proyecto del Ejecutivo) podrá tener algunas fallas de operación o estructurales, pero es cuestión de aterrizarlo muy bien.” (Salvador Frausto, “Entrevista a Salvador Nava Gomar”, *El Universal*, México, D.F., 20 de agosto de 2001.) Ernesto Villanueva expresó una percepción semejante del gobierno con las siguientes palabras: “Creo que hay un interés creciente en el gobierno para abrir el acceso a la información pública. Hay gente dentro del gobierno que está trabajando en esto. (S. Frausto, “Entrevista a Ernesto Villanueva”, *El Universal*, México, D.F., 1 de agosto de 2001.)

²⁰² Juan Francisco Escobedo, miembro del Comité Técnico del Grupo Oaxaca, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 9 de marzo de 2007.

²⁰³ Sobre la importancia de la prensa, Escobedo señaló: “En el cabildeo que hicimos en el Congreso encontramos condiciones favorables, no había resistencia. Uno de los elementos que ayudó mucho a esto fue la presencia de los medios, porque no es políticamente redituable oponerse a ellos.” (*Loc. cit.*)

suficiente. El GO necesitaba negociar por la simple razón de que la constitución no otorga a los ciudadanos el derecho de presentar iniciativas de ley, por ello, necesitaban el apoyo de aliados que sí tuvieran ese derecho. Posteriormente, se enfrentaron a un segundo momento de negociación cuando la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados solicitó condensar las iniciativas sobre acceso a la información en una sola.

Escobedo, en la mayoría de sus trabajos sobre el tema y en la entrevista que se le realizó para este trabajo, habla constantemente de la importancia de la “estructura de oportunidades abierta” para facilitar la actuación de GO, término que recuerda el de “ventana de oportunidad” a que se refiere Kingdon. En la entrevista mencionada, señaló la *convergencia* de varios elementos como condiciones que posibilitaron la existencia de la actual LFT. Por un lado, se refirió a la alternancia como uno de los factores indispensables²⁰⁴, y por otro, a los cambios internacionales en los paradigmas políticos y administrativos que remiten a la transparencia y que, reconoce, allanaron el camino para la actividad de una organización como el GO:

La presión social estaba coincidiendo con la presión internacional de los organismos financieros que habían cambiado sus políticas de financiamiento al desarrollo. Hay una coincidencia en el tiempo. El nuevo discurso de los organismos de financiamiento estaba llegando en esa coyuntura de la alternancia. Nosotros siempre hicimos esa lectura (...), nosotros aprovechamos esa coyuntura.²⁰⁵

Con estas palabras, Escobedo confirma lo que postula Kingdon, y lo que se ha señalado insistentemente a lo largo de este trabajo: por un lado, que es necesaria la

²⁰⁴ Textualmente, Escobedo se refirió a este respecto de la siguiente manera: “De no haber habido alternancia no habría sido posible empujar el tema. Yo creo que si el PRI hubiera ganado en este momento no habría LAI y estaríamos apenas librando el debate.” (*Loc. Cit.*) Con ello, también se confirman las palabras de Kingdon sobre la importancia de un entorno político favorable para impulsar un tema nuevo.

²⁰⁵ *Loc. Cit.*

presencia simultánea de ciertos elementos para que un tema entre en la agenda y se articule una política al respecto; y por otro, la importancia de la percepción de una ventana de oportunidad por parte de los actores. Esta percepción, como sabemos, también se presentó de parte del equipo del Ejecutivo, aún desde los tiempos en los que hacían campaña e introdujeron el tema.

Para entrar de lleno en el proceso de formulación, comenzaré refiriéndome al primer intento del Ejecutivo de legitimar socialmente su propio proyecto frente a las acciones del GO: la organización de foros de consulta popular para discutir el tema en octubre de 2001. Lo cierto es que la sola convocatoria a ellos generó polémica, en la revista *Proceso* y *El Universal* aparecieron algunos artículos en contra de los foros²⁰⁶, y el periódico *Reforma*, en su edición del 25 de octubre de 2001, publicó un desplegado de una plana con las frase “NO a la consulta del gobierno”. Estos hechos no significan que existiera una verdadera oposición social a las consultas, sino que en esta ocasión *Proceso*, *La Jornada*, *El Universal* y *Reforma*, como firmantes de la Declaración de Oaxaca, manifestaban la postura del GO, que vio en las convocatorias una afrenta:

Los foros los hicieron justamente para menguar la presencia del GO. Los vimos como una tapia. Los vimos como un ataque. Los que sabían sobre el tema ya estaban con el GO, ¿a quién iban a preguntarle?²⁰⁷

Y en efecto, no había mucho más público enterado e interesado en el tema, pero el Ejecutivo se negaba a ver al GO como el único interlocutor válido²⁰⁸, en un intento de conseguir otros apoyos provenientes de la sociedad civil y facilitar la aceptación de su

²⁰⁶ Véanse los artículos de J.F. Escobedo (“Movilización...”, pp. 79 y 80.) y E. Villanueva (“Propuesta gubernamental limitativa”, *El Universal*, México, D.F., 11 de octubre de 2001.) Como al GO pertenecían 77 periódicos, prácticamente la totalidad de las notas publicadas con respecto a las consultas manifiestan oposición.

²⁰⁷ Juan Francisco Escobedo, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 9 de marzo de 2007.

²⁰⁸ S. López-Ayllón, “La creación...”.

proyecto. Así lo demuestran los esfuerzos por extender el conocimiento de los foros, realizando las conferencias en cuatro entidades federativas distintas y abriendo un foro virtual en la Internet. Al final, si bien los foros produjeron algunas propuestas nuevas²⁰⁹, no cambiaron la relación del GO con el Ejecutivo; y esta relación era muy significativa, pues aunque existieran otros interlocutores sociales con la solidez intelectual necesaria para discutir el tema, ninguno había asumido un nivel de activismo como el del GO y ninguno contaba con la misma difusión mediática. López-Ayllón²¹⁰ relata que aún después de los foros, el equipo del Ejecutivo siguió consultando a otros especialistas internacionales e internacionales en la materia, y a organismos federales y constitucionales autónomos para preparar la versión definitiva del anteproyecto, entregado a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de 2001. Los diputados del PRI, PRD y Convergencia criticaron que el Ejecutivo no hubiera “consensado la iniciativa enviada con la propuesta del Grupo Oaxaca antes de enviarla”²¹¹ y determinaron que debería modificarse antes de ser dictaminada. Por su parte, el GO había intensificado su labor de cabildeo con los legisladores, trasladándose directamente al Pleno “para buscar conversaciones directas con los coordinadores parlamentarios a fin de conseguir que suscribieran el proyecto del Grupo”²¹² y “convenciéndoles de que apoyar la iniciativa del GO era actuar como oposición efectiva.”²¹³

La estrategia de cabildeo directo del GO con los legisladores fue muy exitosa y menos de una semana después de que el Ejecutivo enviara su anteproyecto, el GO había

²⁰⁹ Algunas de las nuevas disposiciones fueron: incluir a todos los poderes federales y órganos constitucionales autónomos mediante un diseño orgánico indicativo, establecer un instituto con la mayor autonomía posible, incluir de manera indirecta a los partidos políticos, a las personas que recibieran recursos públicos, asegurar en lo posible la calidad de la información a disposición del público, reforzar las facultades del Archivo General de la Nación, entre otras. (*Ibid.*, pp. 15 y 16.)

²¹⁰ *Ibid.*, p. 14.

²¹¹ Diputado José Manuel del Río Virgen, en Alejandro Lelo de Larrea, “Anuncian cambios al proyecto oficial de acceso a la información”, *El Universal*, México, D.F., 5 de diciembre de 2001.

²¹² J.F. Escobedo, “Obstáculos...”, p. 69.

²¹³ Juan Francisco Escobedo, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 9 de marzo de 2007.

logrado que los coordinadores de las fracciones del PRI, PRD, Convergencia, Partido del Trabajo (PT) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM)²¹⁴ firmaran como iniciativa su proyecto el 6 de diciembre de 2001, sin hacerle modificación alguna.

Es llamativo que se designara al secretario de la mesa directiva, Rodolfo Pérez Gavilán (PAN), para presentar la iniciativa ante el Pleno y leer la exposición de motivos. Con ello, explícitamente se buscaba “reconocer el trabajo de académicos, especialistas, medios de comunicación y representantes de la sociedad civil”²¹⁵ y enviar la señal de que no estaba avalada por una fracción parlamentaria en particular, sino que se trataba de un proyecto plural. Una vez más, el tema del acceso a la información había logrado la convergencia de intereses sumamente diversos; las fracciones parlamentarias que por regla general no habían podido alcanzar prácticamente ningún acuerdo legislativo, fueron capaces de cerrar filas en torno al mismo proyecto. Los periódicos de esa fecha reseñan una atmósfera casi festiva en la Cámara de Diputados durante la presentación de la iniciativa, quizá porque la naturaleza y la autoría de ésta implicaba una forma de confrontación entre poderes menos áspera y menos directa, pero seguramente más poderosa, pues la presencia de un grupo social inclinaba la balanza de la legitimidad del lado de los legisladores.

Aunque Felipe Calderón, coordinador de la fracción panista en ese entonces, aclaró que su partido apoyaría la iniciativa del Ejecutivo, reconoció abiertamente las virtudes del derecho de acceso a la información. Y es que incluso los representantes del PAN, que no habían firmado la iniciativa ciudadana, no podían estar totalmente en desacuerdo con su contenido, puesto que no existían diferencias verdaderamente sustanciales en los puntos básicos que fundamentaban los proyectos.

²¹⁴ Quienes fungían como coordinadores de fracción parlamentaria en esa fecha eran: Beatriz Paredes (PRI), Martí Batres (PRD), José Manuel del Río (Convergencia), José Narro Céspedes (PT), y Bernardo de la Garza (PVEM).

²¹⁵ A. Lelo de Larrea, “Se enriquece debate para ley de información”, *El Universal*, México, D.F., 7 de diciembre de 2001.

La Comisión de Gobernación y Seguridad Pública recibió, entonces, tres iniciativas, la del Ejecutivo, la del GO y la del diputado perredista Miguel Barbosa, que serían consideradas para redactar una sola propuesta y elaborar un dictamen final. Lo inédito es que para condensar las tres iniciativas se formó un grupo técnico, bajo el presidio de los miembros de la Comisión, e integrado por representantes del Ejecutivo y del GO para negociar las iniciativas.²¹⁶ Cada parte eligió negociadores principales, pero se consideraba también la participación rotatoria de otros miembros de los grupos para asegurar el mayor consenso posible. Los designados fueron Sergio López-Ayllón, por parte del Ejecutivo; y Juan Francisco Escobedo y Jorge Islas por parte del GO.

En las entrevistas realizadas para este trabajo, los negociadores concordaron en que las negociaciones fueron tersas, que se distinguían ánimos de cooperación entre los involucrados, y casi de manera automática se refirieron a la preparación y el profesionalismo de la otra parte. López-Ayllón anota que

La negociación se desarrolló en un ambiente cordial y de colaboración. (...) Las propuestas coincidían en los principios fundamentales, y por ello fue posible avanzar rápidamente.²¹⁷

Sin lugar a dudas, este reconocimiento mutuo de los interlocutores favoreció de manera decisiva las negociaciones y se constituyó en uno de los principales factores de éxito, pues ninguna de las partes puso en duda la validez del papel de la otra, y el debate pudo desarrollarse en el mismo plano de conocimiento y profundidad.

²¹⁶ J.F. Escobedo relata que cuando la Comisión habló de formar este grupo técnico, los diputados que habían firmado la iniciativa de GO establecieron como condición la participación directa de miembros del Grupo. A su vez, el GO respondió que ellos accederían a participar siempre y cuando los diputados les otorgaran un voto de confianza absoluta avalando todas las decisiones que tomaran en la negociación. (Juan Francisco Escobedo, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 9 de marzo de 2007.) Como se ve, en el proceso de negociación existen varios subprocesos de negociación al interior de cada una de las partes involucradas en el proceso.

²¹⁷ “La creación...”, p. 19.

Escobedo mencionó: “(...) la solidez profesional de Sergio (López-Ayllón) en estos temas y en otros fue una buena garantía para negociar... Esto facilitó las cosas.”²¹⁸ Por su parte, López-Ayllón señaló: “No nos sorprendió (el ambiente de negociación) y era mucho más fácil entrar en la negociación con gente que traía una visión como la del Grupo Oaxaca que con gente que no tenía la visión del Grupo Oaxaca.”²¹⁹

El procedimiento para condensar las iniciativas tuvo como base un documento en el que se identificaron las coincidencias y las diferencias entre ellas. López-Ayllón, tanto en sus escritos como en la entrevista, es muy enfático al decir que “las propuestas coincidían en los principios fundamentales”²²⁰, y que “esto era de esperarse.”²²¹ Es durante esta negociación, por iniciativa de la representación perredista, que se introduce el término “transparencia” al nombre de la ley.

Escobedo²²² anota que hubieron tres puntos principales en los que el GO tuvo que ceder en aras de la negociación y la pronta aprobación de la ley: 1) el impulso de una reforma constitucional, y no sólo legal, que instituyera específicamente el derecho de acceso a la información pública²²³, 2) el establecimiento de un carácter general y no federal para la ley, y 3) la inclusión de los partidos políticos como sujetos obligados. En su relato sobre la negociación de estos puntos, Escobedo destaca la oposición de los legisladores de la Comisión, más que la del representante del Ejecutivo, poniendo de manifiesto nuevamente que durante las negociaciones no existió una relación tan áspera entre el GO y el Ejecutivo como algunos medios se empeñaron en ver.

²¹⁸ Juan Francisco Escobedo, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 9 de marzo de 2007.

²¹⁹ Sergio López-Ayllón, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 12 de marzo de 2007.

²²⁰ S. López-Ayllón, “La creación...”, p. 19.

²²¹ S. López-Ayllón, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 12 de marzo de 2007.

²²² “Obstáculos...”, p. 70 y ss.

²²³ El 9 de marzo de 2007, ya bajo el mandato de Felipe Calderón, se aprobó en la Cámara de Diputados una reforma al artículo 6º, con la que se elevó a rango constitucional el derecho de acceso a la información pública.

En la versión final de la LFT, persistió la redacción y la mayoría de los elementos considerados en la iniciativa del Ejecutivo. Las propuestas que hicieron los representantes del GO iban, en su mayoría, dirigidas a realizar definiciones más precisas de conceptos delicados (como “seguridad nacional”, por ejemplo), y a definir algunas atribuciones y detalles técnicos del IFAI.²²⁴ Pero sin lugar a dudas su mayor aportación fue la inyección de legitimidad con que dotaron al dictamen final. Su sola presencia en las negociaciones bastó para eliminar la idea de que la LFT sería una ley restrictiva o con intenciones ocultas por parte de Ejecutivo; y sirvió, indirectamente, como mediación entre Legislativo y Ejecutivo, cuya confrontación impidió la aprobación de otros proyectos importantes.

El 25 de abril de 2002, el anteproyecto consensuado se aprobó por unanimidad en la Cámara de Diputados. Durante la presentación del dictamen, los legisladores insistieron en la naturaleza plural de la propuesta, y se reconoció de forma especial el trabajo del GO y la apertura del Congreso para recibir por primera vez a un grupo ciudadano a cabildear y negociar directamente en el Palacio de San Lázaro. Se guardó silencio sobre cualquier acción realizada por el Ejecutivo, y el tono de los discursos pronunciados durante la presentación del dictamen hacía pensar que desde el primer momento la única propuesta había sido la del GO, adoptada por los partidos de oposición. Sobre esto, López-Ayllón opina que

²²⁴ S. López-Ayllón enlista las principales aportaciones del GO a la propuesta: 1) la inclusión de una mejor definición de seguridad nacional, 2) la eliminación de la suplencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 3) el establecimiento de disciplinas para asegurar la mejor disponibilidad, calidad y oportunidad de la información proporcionada, 4) la obligación de publicar las sentencias del Poder Judicial, 5) la prohibición de invocar el carácter de información reservada cuando se realicen investigaciones relacionadas con violaciones de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad, 6) la denominación del IFAI, antes llamado Comisión de Garantías de Información, 7) el establecimiento de 5 comisionados en lugar de 3, la ampliación de su encargo de 4 a 7 años, y algunas modificaciones a las causales de remoción, 8) la ampliación de las atribuciones del IFAI, 9) la creación del recurso de reconsideración ante el IFAI, entre otras. (“La creación...”, pp. 19 y 20).

(hasta la fecha) se reconoce insuficientemente el esfuerzo que se hizo desde el Ejecutivo, no sólo para que pasara la ley, sino para que en un año estuviera funcionando (...) y se vencieran las resistencias internas.²²⁵

Personalmente creo que esta apreciación es justa, pues además de que tanto la prensa, como el GO y los legisladores desconfiaron desde el primer momento del trabajo de la comisión intersecretarial, se pasó absolutamente por alto el hecho inédito de que el Ejecutivo negociara con un grupo ciudadano una iniciativa propia, mostrando durante el proceso de negociación una actitud tolerante y flexible frente a una nueva forma de hacer leyes.

No se puede culpar al GO de mostrar una actitud demasiado recelosa y desconfiada frente al Ejecutivo, dada la cultura de opacidad y secrecía dominante durante tanto tiempo, sin embargo, ateniéndonos a la evidencia documental y los testimonios de actores de ambas partes es posible afirmar que efectivamente hubo un minucioso trabajo de investigación realizado por la comisión intersecretarial y una importante disposición para negociar. Una de las pocas notas periodísticas en las que se otorgaba algún mérito al gobierno, se refería a las opiniones de la especialista estadounidense en temas de acceso a la información, Kate Doyle, quien opinó que “la cuestión de libertad de información es tal vez el único tema en que el gobierno del presidente Vicente Fox ha estado dispuesto a moverse rápida y más o menos audazmente.”²²⁶

Una vez que el dictamen pasó a la Cámara de Senadores, continuaron las negociaciones, esta vez entre los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD. El senador Antonio García Torres (PRI) había elaborado por su cuenta, y sin someterla a ningún

²²⁵ Sergio López-Ayllón, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 12 de marzo de 2007.

²²⁶ En José Carreño, “Evalúa analista de EU ley de información”, *El Universal*, México, D.F., 13 de abril de 2002.

tipo de debate, una Ley de Datos Personales (LDP). Según relata López-Ayllón²²⁷, el grupo parlamentario del PRI forzó dictaminar y aprobar esta LDP, aunque su contenido no era del todo congruente con la LFT, y condicionó la aprobación de esta última para aumentar la presión. Los senadores Javier Corral (PAN), Fidel Herrera (PRI) y el mismo Antonio García se encargaron de realizar ajustes de último minuto a la LDP²²⁸ y después de dos días de cabildeo, el Senado aprobó por unanimidad la LFT el 30 de abril de 2002 y finalmente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

Al respecto de la aprobación de la ley, Vicente Fox señaló que representaba “un cambio histórico”, haciendo énfasis en que “ya quedaron atrás los tiempos en los que la voluntad del mandatario era la última palabra.”²²⁹ Es significativo que su declaración se haya centrado en la forma en que el equilibrio de fuerza incidió en la formulación de la LFT, con lo que se pone de manifiesto una vez más que este proceso de negociación, si bien sorprendió por su novedad a todos los actores involucrados, también lo hizo por los buenos resultados alcanzados, especialmente en un ambiente político en el que la confrontación entre poderes había sido la regla.

En lo que respecta al Legislativo, una de las reacciones más elocuentes fue la del senador Javier Corral:

Este periodo legislativo se justifica sólo con la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. (...) Es el primer paso firme para el desmantelamiento de instituciones autoritarias, que no se destruyen con la simple alternancia del poder. El

²²⁷ “La creación...”, p. 25.

²²⁸ Entre las principales enmiendas estuvieron: la eliminación del capítulo que contemplaba la creación de un instituto federal de datos personales y de los artículos que trataban sobre la protección de la información crediticia. (Fabiola Guarneros, “Aprobación unánime de ley de información”, *El Universal*, México, D.F., 1 de mayo de 2002).

²²⁹ *Loc. Cit.*

autoritarismo y la corrupción germinan en el secreto y el manejo discrecional es un basamento.²³⁰

Por su parte, las reacciones del GO fueron diversas. Sus miembros más radicales volvieron a insistir sobre la falta de voluntad del gobierno y atribuyeron el triunfo a “la sociedad.”²³¹ Otros, decidieron calificarse como “colaboradores activos del proyecto”²³², y algunos más siguen manifestando su asombro por los alcances de sus acciones.²³³ Por lo demás, es muy importante señalar que una vez aprobada la LFT, el GO se disolvió, y sus miembros se comprometieron a no presentar candidatura a ningún cargo público dentro del IFAI, para mantener la autonomía del organismo²³⁴; de hecho, prácticamente la totalidad del Comité Técnico se mantuvo fuera de la política, continuando con sus actividades en la academia o en los medios.²³⁵

²³⁰ *Loc. Cit.* El senador Corral recibiría en septiembre de 2003 un premio otorgado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por su compromiso con del derecho de acceso a la información.

²³¹ Miguel Carbonell, en Liliana Alcántara, “Ley de información, logro de la sociedad”, *El Universal*, México, D.F., 6 de junio de 2002. Luis Javier Solana refirió una visión similar de los hechos en la entrevista que se le realizó para este trabajo.

²³² Ernesto Villanueva, “Para el país, saldo favorable”, *El Universal*, México, D.F., 20 de diciembre de 2001.

²³³ Es el caso de J.F. Escobedo, quien anota: “Ni Luis Javier Solana ni Ernesto Villanueva ni mucho menos quien esto escribe imaginamos las consecuencias enormes que traería consigo la formación del grupo(…)” (“Obstáculos...”, p. 63)

²³⁴ Véase al respecto Ernesto Villanueva, “Los que no deben ser parte del Instituto”, *El Universal*, México, D.F., 21 de junio de 2002.

²³⁵ La única excepción a esto sería Salvador Nava, quien funge como magistrado en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

REFLEXIONES FINALES

Cuando se aprobó la LFT, otros actores, además de los que estuvieron directamente involucrados en la formulación, manifestaron sus reacciones. A nivel internacional, la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, fue uno de los primeros organismos en expresar “su satisfacción” con la nueva ley, pues entraba en plena sintonía con su agenda, en la que ha incluido la promoción de la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción como dos de sus temas prioritarios. Por otro lado, a nivel nacional ocurrió una especie de “contagio” a partir de que el tema del acceso a la información comenzó a cobrar importancia en la opinión pública. Para noviembre de 2001, 15 entidades federativas ya estaban preparando sus propios proyectos locales para legislar sobre ello. Algunas estaban a la espera de la reacción del Congreso sobre la ley federal, y así ajustar las propuestas estatales. Otros, como Nuevo León y Guanajuato, buscaban adelantarse a las negociaciones federales. Las verdaderas intenciones eran diversas, del mismo modo que la calidad variaba considerablemente de proyecto a proyecto, pero lo importante es que el tema comenzó a ser discutido de forma nacional y a penetrar en las agendas locales.

Socialmente, también continuó extendiéndose el tema. Ejemplo de ello son los foros que continuaron organizando distintas instituciones académicas, como la UIA y la UNAM. Esta última, en mayo de 2002, abrió la cátedra “Derecho a la información”; y la UIA inauguró en noviembre del mismo año el Curso Superior de Derecho a la Información Pública.

Todo esto contribuyó a que se mantuviera el interés y la expectativa hasta que llegó la fecha en que la LFT entrara en vigor, un año después de su aprobación. En un año se había logrado organizar un instituto especializado en la materia, con personal

seleccionado escrupulosamente para cumplir con sus tareas²³⁶; se había diseñado un sistema electrónico, único en su especie, para facilitar el procesamiento de las solicitudes de información; y se inició una revolución al interior de las dependencias de la APF, no sólo en lo que respecta a la organización de sus archivos, sino en la cultura administrativa predominante, que evidentemente heredaba muchas resistencias a la apertura y a todos los procedimientos contemplados en la nueva ley. Pronto se comenzaron a ver los primeros resultados, y fueron alentadores. Los niveles y formas de utilización de los mecanismos para solicitar información, la disposición mostrada por muchas dependencias, y la creciente consolidación del IFAI dan muestra de que la ley que sustenta todo ello estuvo planeada adecuadamente, es funcional y, sobre todo, goza del reconocimiento de la sociedad y de los funcionarios públicos.

Para el 2002, la coyuntura permitió la aprobación unánime de una ley de avanzada, que ha introducido elementos muy novedosos al tema del acceso a la información; por ejemplo, el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), la creación de un organismo como el IFAI y la prohibición de reservar información relacionada con violaciones masivas a derechos humanos. Estos y otros aspectos únicos de la LFT la convierten en “una normativa modélica en el mundo.”²³⁷

El activismo de la política pública generada no sólo se ha hecho evidente en la elaboración de la LFT, la dotación de recursos humanos y materiales, y la creación de un instituto vigilante con presencia federal, sino también en la creciente participación de la ciudadanía. El ingreso de 39 mil solicitudes en el primer año de funcionamiento fue muy significativo, especialmente si se le compara con las mil solicitudes ingresadas en

²³⁶ Véase al respecto el artículo de Juan Pablo Guerrero y Atzima Baltazar, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en H. Concha, *op. cit.*, pp. 39-78.

²³⁷ E. Villanueva, “Tendencias...”, *op. cit.*, p. 27. A este respecto, Kate Doyle [“Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, *Derecho comparado de la información*, 2 (2003), p. 162] opina que “el producto final es una ley muy valiosa: bien concebida, articulada e inequívoca en sus esfuerzos por garantizar el derecho de los ciudadanos a obtener información sobre su poder Ejecutivo.”

Canadá, o las 2 mil en Australia en el mismo periodo de tiempo²³⁸. En total, hasta febrero de 2007 han ingresado casi 182 mil solicitudes de información.²³⁹

A lo largo de este trabajo he detallado las variables que hicieron posible esta política, que sin lugar a dudas podemos considerar como exitosa; por un lado, la existencia de una coyuntura adecuada, en la que convergieron varios factores clave tanto nacionales como internacionales. Como vimos, la falta de uno solo de estos elementos fue lo que ocasionó el fracaso de los intentos anteriores. Por el otro lado, la elaboración conjunta de la LFT, vista como política pública. Sólo esta confección plural pudo dotar legitimidad a un proyecto que, por su naturaleza y por el balance de fuerzas, necesariamente debe involucrar tanto a la ciudadanía como a los funcionarios públicos; además de que la coyuntura obligaba a una elaboración de este tipo.

El proceso sorprendió a todos, por la tesitura de sus negociaciones y la disposición de los implicados, sin embargo es importante volver a enfatizar que éste no fue el único proyecto que se formuló de forma plural, logrando amplios consensos. Sin dejar de lado las nuevas necesidades que establecen la evolución propia y el funcionamiento de los mecanismos de acceso a la información, estos resultados permiten hablar de una política pública exitosa, lo que comprueba la hipótesis de este trabajo.

No se puede decir que el sexenio foxista se distinguiera por la aprobación de leyes consensuadas, a pesar de que “discurso de la renovación” moral y administrativa empleado especialmente al principio del sexenio, y los propósitos de “reformular al Estado” lo hubieran requerido así. De hecho, se hace tan difícil destacar durante este periodo leyes o políticas públicas que hubieran involucrado acuerdos amplios, que la LFT reluce como una afortunada excepción a la regla de la confrontación entre poderes y el congelamiento de proyectos. Basta con recordar que durante la campaña para la

²³⁸ Carlos Elizondo Mayer-Serra, “Transparencia y buenas prácticas en los gobiernos”, *Semana Nacional de Transparencia*, , México, D.F., 28-30 de agosto de 2006, [ponencia].

²³⁹ Sistema de Solicitudes de Información, www.sisi.org.mx, 2 de febrero de 2007.

renovación del Congreso, el lema del PAN era “Quítale el freno al cambio” – repetido también en el discurso presidencial— implicando con ello que las divisiones al interior de las Cámaras no sólo se habían vuelto un contrapeso incómodo para el Ejecutivo, sino que se percibían como un verdadero obstáculo para la puesta en marcha de cualquier proyecto del presidente.

Dentro de este ambiente de confrontación y luego de parálisis legislativa, parecería demasiado ambicioso hablar de políticas aprobadas por consensos amplios, sin embargo, así como desde los primeros meses se distinguió que la mala relación entre poderes persistiría durante todo el sexenio, también fue posible distinguir pronto el conjunto de cuestiones susceptibles de gestionarse por acuerdo, o en palabras de Alberto Aziz Nassif, distinguir el “círculo de los consensos posibles”²⁴⁰ que cabía en la coyuntura.

¿Qué características podrían tener en común los proyectos que, a pesar de la confrontación entre Ejecutivo y Legislativo, finalmente fueron aprobados con relativa satisfacción por ambas partes y lograron una alta aceptación social? Aziz define con toda precisión aquellos asuntos en los que, dado el equilibrio de poderes y el entorno, los acuerdos podrían ser alcanzados:

Los consensos que el Poder Legislativo puede procesar son aquellos proyectos poco politizados que cumplen al menos dos condiciones, quitan facultades discrecionales al Ejecutivo o son la materia en que los partidos no han establecido una posición particular, no polarizan, y al mismo tiempo hay un sector social organizado para establecer nuevas reglas en un campo especializado de la actividad social.²⁴¹

En este párrafo, Aziz resume con toda claridad lo que se llamaría, según los términos de Kingdon, los “criterios de supervivencia” a los que se enfrentaban las

²⁴⁰ Art. cit.

²⁴¹ Art. cit.

políticas en la coyuntura abierta a partir del año 2000. Por supuesto, la construcción adecuada del asunto como problema y la disponibilidad de una solución son los criterios restantes. Sin embargo, es importante destacar los límites y las posibilidades que se desprendían especialmente del flujo político, pues en conjunto son capaces de explicar no sólo la aprobación unánime de la LFT, sino otros acuerdos que también lograron “un proceso de retroalimentación positiva entre Ejecutivo y Legislativo”²⁴², y fueron consensuados a pesar de las adversidades.

Los ejemplos más ilustrativos son la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del 2003; y la Ley del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), que dotó al organismo de autonomía y presupuesto propio, deslindándola de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Esta ley se publicó el 5 de junio de 2002.

Estas leyes, que también incluyeron en su formulación una iniciativa del Ejecutivo, fueron aprobadas por unanimidad en el Congreso, a pesar de las diferencias entre ambos poderes; pero este no es el único aspecto que tienen en común con la LFT.

En todas ellas ocurrieron procesos más o menos horizontales de definición del problema y de elaboración de la solución debido a la participación de un sector social organizado que se involucró en alguna de las etapas de la política pública. En el caso de la LSPC se trató de la Red Mexicana de Servicio Profesional, que agrupó a especialistas en el tema, académicos y también a funcionarios públicos. Esta Red entró en contacto con otras organizaciones nacionales e internacionales interesadas en el tema, con las que organizó un foro sobre Servicio Civil en la UIA y en conjunto vigilaron de cerca la formulación de la ley definitiva.

²⁴² J. L. Méndez, “El Servicio Profesional de Carrera en México. Y Godot llegó, pero... ¿para quedarse?”, por aparecer.

Por el otro lado, en la ley del Conacyt no intervino un grupo social estrictamente definido, pero sí hubo una comunidad científica que participó activamente en la corrección de la iniciativa original elaborada por el Ejecutivo. Ese grupo de investigadores, entre los que destacaron Soledad Loaeza y José Antonio de la Peña, dialogaron directamente en el Salón de Plenos con los Coordinadores Parlamentarios para incluir modificaciones pertinentes en el dictamen, momentos antes de que se aprobara de forma unánime.

Otro rasgo en común es la naturaleza plural de las iniciativas finales que se dictaminaron en el Congreso. Para la elaboración de la LSPC se condensaron otras iniciativas que existían paralelamente a la del Ejecutivo, provenientes de legisladores del PRI, del PAN y del PRD. Del mismo modo, la iniciativa original de la Ley del Conacyt se enriqueció con las propuestas del grupo de investigadores, formulando un proyecto “más incluyente, con equilibrios entre ciencia y tecnología.”²⁴³ Ello no sólo es consecuencia de una actitud receptiva del Congreso frente a las sugerencias ciudadanas, sino también de la necesidad que tenía el Ejecutivo de legitimar sus propias propuestas mediante la participación de otros actores. Como señala Méndez al respecto de la LSPC:

(...) más que una iniciativa “del Presidente”, la reforma debía “ser y parecer” una iniciativa del congreso, especialmente una iniciativa multipartidista; si se quiere apoyada por el Ejecutivo, pero al fin y al cabo una iniciativa parlamentaria. (...) Había que mantener a toda costa el bajo perfil de la reforma y asegurarse que el congreso supiera que el Presidente estaba de acuerdo con ella pero también que no la utilizaría políticamente.²⁴⁴

Asimismo, estas tres leyes lograron lo que pocos proyectos consiguen: permanecer libres de politización o mantener un bajo perfil político. Es cierto que en ello

²⁴³ A. Aziz, art. cit.

²⁴⁴ “El Servicio Profesional de Carrera...”

tuvo que ver la naturaleza especializada a que se refiere en un primer momento su campo normativo, pero también a que todas ellas implicaban el acotamiento de las prerrogativas del Ejecutivo en sus respectivas áreas, por lo que en la negociación de propuestas de este tipo no se generaron visiones verdaderamente confrontadas entre los partidos políticos, ni con el grupo social que intervino en la formulación de las iniciativas, aunque es necesario reconocer que la participación de otros partidos y de actores sociales hizo que las propuestas iniciales perdieran cualquier dejo restrictivo.

Finalmente, cada una de las propuestas se vio influida de forma favorable por el entorno nacional e internacional. La “presión [del Congreso] por aprobar reformas estructurales”²⁴⁵ hizo que en su agenda los asuntos poco conflictivos, como estas tres leyes, ocuparan los primeros sitios. Por otro lado, aunque sería necesario ahondar en el caso particular de cada una de ellas, baste con decir que los valores de las tendencias políticas y administrativas internacionales del momento favorecieron la mención de estos asuntos desde las campañas electorales y su entrada a la agenda gubernamental. El combate a la corrupción, la eliminación de los organismos sectorizados y la búsqueda de una burocracia más profesional, por tanto, eran asuntos que tenían alta probabilidad de sobrevivir entre el gran universo de tareas pendientes.

En suma, en los tres casos existió una convergencia positiva de los flujos que menciona Kingdon, lo que explica que los tres lograran entrar a la agenda gubernamental de forma efectiva y se generara una política pública activa a partir de ello. La evolución posterior de cada una de ellas rebasa los alcances de esta tesis, pero es importante mencionar que en el momento en que se aprobó cada una de estas leyes, la reacción generalizada fue de satisfacción con el contenido y las perspectivas.

²⁴⁵ *Loc. Cit.*

Las semejanzas entre estas leyes no son de ningún modo casuales. Estas últimas reflexiones prueban que la utilidad del modelo empleado a lo largo de todo este trabajo no termina en la explicación particular de la LFT; por el contrario, esta misma metodología puede ser utilizada para el análisis de todas las políticas aprobadas por consenso bajo la misma coyuntura, e incluso también puede explicar el fracaso de aquellas que no corrieron la misma suerte que la LFT. En fin, con toda esta exposición busqué haber cumplido con un objetivo secundario: demostrar que la utilización de la coyuntura como enfoque explicativo tiene alcances sumamente amplios que rebasan los casos aislados, con la ventaja de incorporar elementos contingentes al análisis sin perder el rigor.

La evidencia actual demuestra que muchos de los elementos coyunturales presentes durante la formulación de la LFT no han desaparecido; al contrario, parecen estarse integrando a la dinámica de la elaboración de las políticas públicas. La transformación del orden público nos habla de una “mayor capacidad de los actores sociales y políticos para promover sus temas y para obligar al gobierno a prestarles atención”²⁴⁶, y ello no parece ser un cambio temporal.

Cinco años después de la aprobación de la LFT continúa pareciendo imposible imponer un proyecto maximalista, o empujar una política desde un solo frente. La arena política y el espacio público se han vuelto más complejo, y obligan a considerar en cualquier asunto la intervención de diversos grupos, el juego de fuerzas entre poderes y, sobre todo, la negociación.

Todo ello hace pensar que realmente se está gestando una nueva forma de hacer leyes en nuestro país, diametralmente opuesta a aquella en la que la palabra del presidente se constituía indefectiblemente en ley promulgada. Uno de los ejemplos más

²⁴⁶ J. González, *op. cit.*, p. 122.

recientes lo podemos encontrar en la propuesta ciudadana que presentó la Red Nacional a Favor de los Juicios Orales para introducir esta práctica dentro del sistema judicial mexicano; del mismo modo que sucedió con la propuesta del GO²⁴⁷, el diputado César Camacho (PRI) adoptó el documento y ofreció presentarlo como iniciativa propia ante el pleno, donde se discute actualmente. Me atrevo a pronosticar que esta forma de gestionar las políticas públicas seguirá presentándose con frecuencia en el futuro.

El reajuste de pesos y contrapesos que estos procesos implican, también encierra riesgos, como la posibilidad de la captura del Congreso por los distintos grupos de interés, o la parálisis legislativa. También puede ocurrir que las respuestas a los problemas sean simples reacciones políticas superficiales dirigidas a contener movilizaciones o acallar rumores inconvenientes.

En fin, toda esta complejidad impone nuevas tareas a los funcionarios y legisladores, e incluso a los ciudadanos que decidan involucrarse de manera directa en la elaboración de alguna política pública. El reconocimiento de las contrapartes, la disposición al diálogo y la capacidad de ceder y negociar son habilidades que se han echado mucho de menos en el tratamiento de los problemas públicos. Que sirva el análisis de una de las experiencias positivas del pasado como una mínima contribución al debate sobre políticas consensuadas, y como muestra de que el pluralismo no conduce obligatoriamente a la confrontación.

²⁴⁷ Incluso algunos integrantes de esta Red también formaron parte del Grupo Oaxaca, como es el caso de Juan Francisco Escobedo, lo que nos habla de la gestación de un conjunto ciudadano que no sólo está interesado en empujar con mucha fuerza sus propuestas sobre un tema, sino que ya cuenta con una experiencia previa de gestión y negociación con los Poderes de la Federación.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos

- Ackerman, John, e Irma Sandoval, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, México, IFAI, 2005.
- Aguayo, Sergio, *et al.*, *Las violaciones al derecho a la información de los mexicanos*, Alianza Cívica, México, 1996.
- Aguayo, Sergio, “Intelectuales y activistas en la transición mexicana a la democracia”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, México, Editorial Océano, Tomo 4, 2007, por aparecer.
- Aguilar, Luis Fernando, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Aguilar, Susana y Ana Ballesteros, “El modelo de proceso político a debate. Una explicación alternativa al origen y consecuencias del movimiento social «Nunca Más»”, *Revista española de investigaciones sociológicas*, 111 (2005), pp. 105-136.
- Alianza Cívica, “La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo”, en Instituto Federal de Acceso a la Información, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2005, pp. 9-20.
- Baltasar, Atzimba y Juan Pablo Guerrero, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en Hugo Concha *et al.* (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, 2005, pp. 39-78.
- Béjar, Raúl (coord.), *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*, México, UNAM, 2004.
- Carbonell, Miguel, “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en S. López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006, pp. 3-18.
- Cardozo, Miriam, “La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”, *Revista de Administración Pública*, 84 (1993), pp. 167-197.
- Chaoul, María Eugenia, *El derecho a la información en México*, tesis, ITAM, 1982.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choices”, *Administrative Science Quarterly*, 17 (1972), pp. 1-25.

- Dorantes, Guillermo, *et al.*, *Prensa y derecho a la información*, México, UNAM, 1980.
- Doyle, Kate, “Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, *Derecho comparado de la información*, 2 (2003), pp. 161-170.
- Downs, Anthony, “Up and down with ecology. The issue-attention cycle”, *The Public Interest*, 28 (1972), pp. 38-50.
- Dunn, William, *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1981.
- Durazo, Alfonso, *Saldos del cambio*, México, Plaza Janés, 2006.
- Elder, Charles y Robert Cobb, “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, trad. por Alva Senzek, en Luis F. Aguilar (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 77-104.
- Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Derecho comparado de la información*, 2 (2003), p. 63-92.
- , “Obstáculos fundacionales a la información pública estatal”, en S. López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006, pp. 63-77.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1986.
- González, Javier, *La dinámica de la atención pública. Análisis de la aparición de tres temas en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León*, tesis, El Colegio de México, 1999.
- Hampson, Fen, *Foreign Economic Policy*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1986.
- Hayes, Michael, *Incrementalism and Public Policy*, Nueva York, Longman, 1992.
- Hogwood, Brian, “In search of the issue-attention cycle”, *Journal of Politics*, 47 (1985), pp. 238-253.
- Instituto Federal de Acceso a la Información, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2005.
- Kingdon, John, *Agendas, alternatives and public policies*, New York, Harper Collins College, 1995.
- Linz, Juan, *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.

- López Portillo, José, *Discurso para el LXI Aniversario de la Constitución de 1917*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1978.
- López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006.
- López-Ayllón, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Hugo Concha *et al.* (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, 2005, pp. 1-38.
- , *El Derecho a la Información*, México, UNAM- Miguel Ángel Porrúa, 1984
- Méndez, José Luis, “El proceso de las políticas públicas”, en José Luis Méndez, *Políticas públicas y nueva gerencia pública: un enfoque latinoamericano*, por aparecer.
- , “El Servicio Profesional de Carrera en México. Y Godot llegó, pero... ¿para quedarse?”, por aparecer.
- , “Estudio introductorio”, en Guy Peters, *La política de la burocracia*, trad. por E. Suárez, México, FCE, 1998.
- , “La política pública como variable dependiente”, *Foro Internacional*, 33 (1993), pp. 111-144.
- Merino, Mauricio, *El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información en las entidades federativas de México*, México, CIDE, 2005
- Nava, Salvador, “El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006, pp. 45-61.
- Olivera, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1997
- Pontifes, Arturo, *Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano*, México, INAP, 1993.
- Quintana, Enrique, *Economía política de la transparencia*, México, IFAI, 2005.
- Reyes-Heróles, Jesús, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México, IFAI, 2006.
- Ríos, Juan J., *Derecho a la información en México*, México, Porrúa, 2005.
- Sánchez González, José Juan, *Administración pública y reforma del Estado en México*, México, INAP, 1997.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, 2000 y 2001.

- Vergara, Rodolfo, *La transparencia como problema*, México, IFAI, 2006
- Villanueva, Ernesto “Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho a la información pública”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006, pp. 19-43.
- Villanueva, Ernesto, “Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México”, *Derecho Comparado de la Información*, 1 (2003), pp. 119-137.
- Zárate, Alfonso, *et al.*, *Fox: los días perdidos*, México, Océano, 2004.

Sitios de Internet y Documentos

- Banisar, David, *Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World*, http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Matriz extendida de decisiones del anteproyecto de Ley de Acceso a la Información*, México, 2001, archivos Cofemer.
- , *Documento de trabajo para una iniciativa de ley o un acuerdo presidencial en materia de transparencia gubernamental aplicable al Poder Ejecutivo Federal*, México, 2001, archivos Cofemer.
- Grupo Oaxaca, *Declaración de Oaxaca*, México, 2001, archivo personal Luis Javier Solana.
- , *Propuesta de iniciativa de Ley de Acceso a la Información del Grupo Oaxaca*, México, 2001, archivo personal Juan Francisco Escobedo.
- Human Rights Watch, *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en el gobierno de Fox.*, <http://hrw.org/spanish/informes/2006/mexico0506/>, mayo de 2006.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.
- Poder Ejecutivo Federal, *Iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información*, México, 2001, archivos Cofemer.
- Sistema de Solicitudes de Información, www.sisi.org.mx
- Stiglitz, Joseph, “On Liberty, the Right to Know, and Public Disclosure: the Role of Transparency in Public Life”, Oxford Amnesty Lecture, Reino Unido, 1995, <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/oxford-amnesty.pdf>

Artículos periodísticos y editoriales

“El desafío de la libertad de expresión”, *El Universal*, México, D.F., 1 de marzo de 2001.

“Satisface contenido de la legislación federal a OEA”, *El Universal*, México, D.F., 9 de mayo de 2002.

Alcántara, Liliana, “Ley de información, logro de la sociedad”, *El Universal*, México, D.F., 6 de junio de 2002.

Aziz, Alberto, “El círculo de los consensos posibles”, *La Jornada*, México, D.F., 7 de mayo de 2002

Badillo, Miguel, “Oficio de papel”, *El Universal*, México, D.F., 2 de abril de 2001.

Carreño, José, “Evalúa analista de EU ley de información”, *El Universal*, México, D.F., 13 de abril de 2002.

Doyle, Kate, “La nueva ley a examen”, *Reforma*, México, D.F., 7 julio de 2002.

Escobedo, Juan Francisco, “Estado imaginado”, *El Universal*, México, D.F., 29 de enero de 2005.

Frausto, Salvador, “Entrevista a Ernesto Villanueva”, *El Universal*, México, D.F., 1 de agosto de 2001.

-----, “Entrevista a Salvador Nava Gomar”, *El Universal*, México, D.F., 20 de agosto de 2001.

Guarneros, Fabiola, “Aprobación unánime de ley de información”, *El Universal*, México, D.F., 1 de mayo de 2002.

Herrera, Jorge, “Coinciden en fortalecer la libertad de expresión”, *El Universal*, 14 de enero de 2001.

Lelo de Larrea, Alejandro, “Anuncian cambios al proyecto oficial de acceso a la información”, *El Universal*, México, D.F., 5 de diciembre de 2001.

-----, “Insta Sahagún a crear los principios que regulen la política de comunicación social del gobierno federal”, *El Universal*, 12 de noviembre de 2000.

-----, “Se enriquece debate para ley de información”, *El Universal*, México, D.F., 7 de diciembre de 2001.

Loeza, Soledad, “Cambio por la derecha”, *La Jornada*, México, D.F., 6 de julio de 2000.

Rivera, María, “Entrevista a Soledad Loeza”, *La Jornada*, México, D.F., 13 de julio de 2000.

- Sahagún, Martha, “Acceder a la información para ser artífices del cambio democrático”, *El Universal*, México, D.F., 15 de junio de 2001
- Santiago, César, “La información pública”, *El Universal*, México, D.F., 9 de abril de 2002.
- Saúl, Lilia, “Ley de información acabará con la discrecionalidad: Escobedo”, *El Universal*, México, D.F., 12 de noviembre de 2001.
- Villanueva, Ernesto, “Congreso y sociedad serán responsables de elaborar iniciativa: Sahagún”, *El Universal*, México, D.F., 2 de marzo de 2001.
- , “Propuesta gubernamental limitativa”, *El Universal*, México, D.F., 11 de octubre de 2001.
- , “Los que no deben ser parte del Instituto”, *El Universal*, México, D.F., 21 de junio de 2002.
- , “Para el país, saldo favorable”, *El Universal*, México, D.F., 20 de diciembre de 2001.
- , “Sahagún: por consenso, cualquier regulación en la materia”, *El Universal*, México, D.F., 2 de marzo de 2002.

Ponencias y entrevistas

- Elizondo, Carlos, “Transparencia y buenas prácticas en los gobiernos”, *Semana Nacional de Transparencia*, México, D.F., 28-30 de agosto de 2006, [ponencia].
- Escobedo, Juan Francisco, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 9 de marzo de 2007.
- López-Ayllón, Sergio, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 12 de marzo de 2007.
- Solana, Luis Javier, entrevista realizada por la autora, México, D.F., 17 de marzo de 2007.