

PRÓLOGO

Hay un hecho político contundente en la joven democracia multipartidista de México. En abril de 2002, todos los partidos aprobaron, por unanimidad en ambas cámaras del Congreso de la Unión, una Ley Federal de Transparencia. Las 32 entidades federativas adoptaron sus leyes de transparencia entre 2001 y 2006, empezando por Jalisco y Sinaloa, cuyos congresos aprobaron sus normas poco antes de que lo hiciera en el nivel federal el Congreso de la Unión. Una vez concluida la primera etapa de definición del derecho y de construcción institucional para su protección en el complejo entramado del federalismo mexicano, a finales de 2006 sucedió algo inédito en la política mexicana: tres gobernadores, de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, pertenecientes a la sazón a las tres grandes fuerzas políticas del país, anunciarán la presentación de una iniciativa conjunta de reforma al artículo 6o. constitucional en materia de transparencia.

La iniciativa quería dotar de *principios* constitucionales al derecho de acceso a la información, unos mínimos para las 33 legislaciones ya existentes en la materia, de muy heterogénea factura por lo demás, pero también de unas sólidas bases institucionales para *la protección* de ese derecho. Pero no sólo eso: la reforma, en tercer lugar, prescribía el modo de *potenciar el uso* ciudadano del derecho a la información. Era una reforma exigente, que colocaba a México a la vanguardia mundial en la política de la transparencia en las definiciones institucionales más especializadas y en la máxima utilización de la tecnología en la promoción del uso de ese derecho democrático esencial.

A finales de 2006, tres diputados federales, del PAN, PRI y Alternativa, propusieron que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión adoptara la iniciativa como propia. La idea de los tres diputados era ganar tiempo, en principio, y siguiendo la ruta prescrita por nuestra Constitución, los tres gobernadores planeaban enviar la iniciativa a los congresos locales de sus estados para ser ahí dictaminadas, aprobadas y

enviadas hasta entonces al Congreso de la Unión. La adopción de la iniciativa por parte de diputados federales de diversos partidos hacía más expedita la ruta y permitía el arribo de la misma iniciativa al Congreso de la Unión de modo casi inmediato. Semanas después, los ocho líderes de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados hicieron suya la iniciativa y la turnaron para su análisis a comisiones. Los diputados en comisiones perfeccionan la iniciativa y la presentaron al Pleno de la Cámara. El dictamen presentado fue aprobado por unanimidad el 6 de marzo de 2007. El Senado votó la iniciativa el 24 de abril, y la aprobó por unanimidad. Después, en el breve plazo de mes y medio, 21 congresos locales en las entidades federativas de México la aprobaron por unanimidad. El proceso concluyó cuando el Ejecutivo Federal publicó la reforma en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007.

Estamos, pues, indudablemente, frente a tan aplastante evidencia, ante una política de Estado de la democracia pluralista de México. Ciertamente, 68 países del mundo tienen una ley de transparencia, pero el 80% de esas leyes fueron aprobadas en el periodo de quince años, que va de 1990 a 2005. La reforma constitucional mexicana de 2007, producto de la concurrencia de todos sus partidos del espectro político nacional, pone —en perspectiva comparada— alto el nivel de exigencia, y urge a actuar a todos los poderes legislativos del país, al colocar en el régimen transitorio el plazo de un año para que los 33 congresos mexicanos ajusten sus leyes secundarias al mandato constitucional, y dos años para que todas las entidades federativas tengan en marcha sistemas electrónicos para el uso del derecho, junto con los municipios de más de 70,000 habitantes. No hace falta sino leer los dictámenes de las dos cámaras del Congreso de la Unión para entender cabalmente que la reforma supone toda una concepción del papel que el acceso a la información pública gubernamental y la acción ciudadana demandante de información juegan en la construcción de la democracia moderna. De ese tamaño es la obra del Constituyente Permanente de México en materia de transparencia.

La virtud extraordinaria de este libro coordinado por Pedro Salazar, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, es que arroja luz sobre la multiplicidad de lecturas que admite la reforma: su alcance interpretativo, sus efectos legislativos, sus potenciales consecuencias administrativas, sus impactos en la organización municipal, su alcance en la protección efectiva de la privacidad y de los sistemas de datos perso-

nales, su impacto en la potenciación de solicitudes de información y de recursos de revisión, y un largo etcétera.

Los siete ensayos que componen el libro son, en verdad, de extraordinaria factura. El libro en su conjunto es llamativo por la inteligencia con la que Salazar integra temas y autores. Destaco, en principio, dos ensayos sobre la nueva norma constitucional como *texto*, sobre los diversos alcances interpretativos que admite y sobre sus potenciales traducciones legislativas. Son autores Sergio López-Ayllón y, por su lado, el propio Salazar, en coautoría con Paula Vásquez. Son aproximaciones jurídicas al detalle fino. No se espante el lector ajeno a los vericuetos del lenguaje jurídico, porque López-Ayllón y Salazar / Vásquez logran analizar cuidadosamente la reforma al artículo 6o. constitucional desde la visión del derecho internacional y de los tratados internacionales firmados por México, hasta la perspectiva municipal y sus atribuciones en la materia, de un modo, sin embargo, comprensible, y agudo por lo demás. Destaco dos elementos del ensayo de López-Ayllón, el estudioso mexicano con la obra más vasta, escrita a lo largo de los últimos veinte años, sobre la materia: la reforma al artículo 6o. constitucional de 2007 debe ser vista, sí, como punto histórico de inflexión, pero sobre todo como nuevo punto de partida. López-Ayllón es un optimista natural, pero por fortuna ve con crudo realismo los desafíos de toda la institucionalidad política de México en materia administrativa, institucional, cultural, documental, política, archivística, en la implementación del nuevo artículo 6o. constitucional: una visión nada complaciente que pasa la página y pone los énfasis en los retos que están por venir. El otro punto de López-Ayllón es una derivada del primero: es la idea, enfáticamente subrayada, de que hemos de estar atentos a los efectos reales, no supuestos o deseados, de la nueva norma, para no caer en lo que él llama “el fetichismo legislativo”. López-Ayllón nos pide que no revivamos nuestros impulsos decimonónicos creyendo que las reformas jurídicas son suficientes para cambiar la realidad.

Creo que, en conjunto, el libro coordinado por Salazar tiene eso que reclama López-Ayllón. No estamos frente a un libro que celebra el nuevo artículo 6o. constitucional y punto: más bien el libro celebra el nuevo artículo 6o. constitucional y lo discute de cabo a rabo, lo pone de cabeza, lo analiza desde múltiples perspectivas (constitucional, legal, administrativa, política, cultural, social). Creo que tienen razón los que dicen que los mejores estudios jurídicos son los multidisciplinarios. Aquí un ejem-

plo exquisito coordinado por Salazar, un jurista, doctor en derecho, especialista puntilloso de las cosas jurídicas, pero de empeño teórico, comparativista de las Constituciones y de la política, y adverso, a la vez, al estudio de la ley desde el compartimiento estanco del derecho.

No quiero fastidiar al lector con detalles que podrán verse más adelante en el texto y en la introducción, que muy puntualmente y sin rodeos nos propone Pedro Salazar. Lo que quiero aquí es anunciarle al lector lo que a mi juicio es esencial en el libro. El tercer capítulo, de Ricardo Becerra, enfatiza un aspecto central del nuevo arreglo constitucional, establecido en el artículo tercero transitorio: la necesidad de que la Federación, los estados y los grandes municipios del país ofrezcan al ciudadano todas las vías disponibles para hacer uso del derecho a la información, resaltando la obligación de contar, todos, con sistemas electrónicos para la presentación de solicitudes de información y la interposición de recursos de revisión ante los órganos garantes de este esencial derecho. Éste es uno de los aspectos de la reciente experiencia mexicana que más ha llamado la atención en el mundo, pues la Federación y algunos estados pusieron dicho mecanismo en marcha y ello facilitó la multiplicación de las solicitudes, de las controversias públicas, del debate colectivo sobre qué debe ser público, qué debe reservarse temporalmente y qué debe ser confidencial siempre. Becerra subraya cómo, aunque sólo el 20%, aproximadamente, de la población mexicana tiene acceso a la Internet, la tecnología puede detonar un cambio cultural promovido por ciudadanos usuarios del derecho, por los medios de comunicación masiva y por la crítica política.

El lector se topará, por otro lado, con la perspectiva histórica que nos ofrece Raúl Trejo Delarbre en relación con el debate sobre la reforma al artículo 6o. constitucional en 1977. El ensayo de Trejo nos deja ver la manera en que este derecho fundamental se ha debatido históricamente en el Congreso mexicano, y el modo en que se entreveran la libertad de expresión, el derecho a la información y la acción social de los difusores de la información. La de Trejo es una aportación mayúscula del libro, porque nos pone al tanto de la ruta política de nuestro artículo 6o. constitucional a partir de la última de sus modificaciones a la luz de la reforma política de 1977, que diera cabida completa al pluripartidismo del México posrevolucionario. Trejo nos hace ver cómo el debate osciló entre la lectura del derecho a la información como garantía individual y como derecho público colectivo, entre ceñir su alcance a la acción comunicati-

va de los partidos políticos al asegurárseles espacios en los medios de comunicación masiva y ampliar su radio de acción entendiéndolo desde la perspectiva de la demanda ciudadana por información sobre la gestión de los asuntos públicos. Es un texto imprescindible para entender la mutación que ha experimentado en México el modo de entender esta frase: “El derecho a la información será garantizado por el Estado” (son las diez palabras que se introdujeron al artículo 6o. constitucional en 1977).

La inclusión en el libro de otros dos ensayos, escritos no por especialistas en derecho, sino en administración pública y en sociología, Mauricio Merino y Fernando Escalante, arroja luz sobre aspectos notables de la reforma. Mauricio Merino, politólogo, el estudioso más acucioso de la política municipal de México, analiza precisamente los dilemas de la implementación del artículo 6o. constitucional en el conjunto de los municipios del país y en los 246 municipios que tienen más de 70,000 habitantes, y que por lo tanto deberán contar con un sistema electrónico para recibir solicitudes de información por mandato constitucional. Merino insiste con razón en el concepto de “revolución informativa”, que supone, por ejemplo, la imperiosa actualización archivística, la construcción de indicadores de gestión y del uso de recursos públicos en el espacio municipal, al tiempo que se pregunta cómo puede implementarse la reforma en un mundo institucional de perenne rotación trianual, en donde “hay mucho de artesanía política e informalidad administrativa”, sin “criterios organizacionales claramente reglamentados”. Merino celebra la modificación constitucional, porque ve en ella un motor de transformaciones necesarias, observa potencialmente “un cambio paradigmático en la administración pública mexicana”, pero pide que ponderemos los pasos que siguen a la reforma para estar en aptitud de calibrar sus “frutos posibles”.

Por otro lado, Pablo Larrañaga disecta magistralmente, en su elegante ensayo, la política de transparencia en relación con la legitimidad de la acción pública gubernamental, porque contribuye “a la deliberación racional del quehacer público”, porque llama “a la construcción deliberativa del interés público” y también “al ejercicio deliberativo de evaluación pública de las decisiones” (uso las palabras del propio Larrañaga). En este sentido, la política de transparencia es un instrumento civilizatorio de la política y ordenador de su debate. El autor analiza la manera en que el control interinstitucional y los controles intrainstitucionales pueden activarse en un contexto de exigente transparencia. El autor también exami-

na la capacidad de la política de transparencia para luchar en contra de la corrupción. El análisis de la diversa opacidad de prácticas como el soborno, la malversación y el hurto, el fraude, la extorsión, el abuso de la discrecionalidad, el favoritismo, el nepotismo, el clientelismo, es clave, a mi juicio, para ponderar en qué arenas la transparencia puede maximizar su impacto como elemento de construcción del orden jurídico y del Estado de derecho. El ensayo de Larrañaga, de exquisita pluma, además, no tiene desperdicio cuando se trata de justipreciar con cuidado la relación entre transparencia y la lucha contra la corrupción.

Finalmente, Fernando Escalante, el sociólogo más destacado de su generación. Se trata de un estudio sobre la fracción II del párrafo segundo del nuevo artículo 6o. constitucional, centrado en la protección de los datos personales y de la privacidad de las personas, un límite imprescindible constitucional al derecho de acceso a la información. La extraordinaria virtud del texto de Escalante está en el modo en que borda todo el tiempo sobre una línea muy delgada: estamos ante la complejidad extraordinaria en la aplicación del derecho a la privacidad. Dice Escalante, con elocuencia:

...Privado no significa inexpugnable. Están siempre como límites los derechos de los demás, y el interés público: con palabras muy parecidas se repite en casi todos los artículos que definen las garantías individuales. Ahora bien, no se puede delimitar en modo definitivo el ámbito de lo privado, porque siempre será discutible el alcance del interés público, el momento en que se justifica la intervención de la autoridad; también cambia con el tiempo el contenido concreto de los derechos de los demás, cambia el orden de prioridades. La ley interviene hoy para regular asuntos que en otro tiempo se consideraban enteramente privados, como la educación de los hijos en casa, el trato entre los miembros de la familia, pero también se abstiene de sancionar conductas que antes eran castigadas.

Escalante lamenta por un lado la parquedad del texto cuando éste se pronuncia a favor de la protección de los datos personales, pero remite a ley secundaria, para que ahí se defina qué exactamente se protegerá y cómo. ¿En dónde está el equilibrio delicado en que se mueve Escalante? En que al tiempo que exige una norma más clara, que defina con más precisión el bien jurídico que se quiere proteger cuando se habla de derecho a la privacidad, reconoce que no es posible ni deseable que se pongan límites “definitivos”, pues “no hay que perder de vista que se trata

de un campo problemático, en el que pueden entrar en conflicto el derecho a la información, la libertad de expresión y las exigencias de seguridad pública y administración de justicia. Y que en muchos casos —sigue Escalante— será necesaria una solución judicial, no legislativa”. El autor analiza otras redacciones constitucionales y también criterios seguidos por la Suprema Corte de otros países y detecta cuatro grandes campos de definición: el derecho a la propia imagen personal, la inviolabilidad del espacio material del domicilio, la intervención ajena de las comunicaciones en todas sus formas, y la protección de los datos e información de carácter personal. Es una discusión que supera la cosa pública y que tiene que ver con la información que sobre las personas circula entre privados, con intereses comerciales o sin ellos. Es la aportación de Escalante, clave a mi juicio, en el debate sobre cómo definir constitucionalmente, y hasta dónde, el derecho a la privacidad e intimidad de todas las personas.

Hasta aquí algunos elementos para enfatizar, brevemente, las inequívocas virtudes de este libro, que se suma a otros* y que anuncia el fructífero debate sobre lo que vendrá. Creo, para terminar, que si Montesquieu volviera a nacer, escribiría un epílogo a su *Espíritu de las leyes*. Acaso llevaría por título *Sobre la transparencia*. Y es que estamos ante un nuevo control ciudadano sobre el poder, que puede ejercerse de modo directo, sin la mediación de los órganos de representación política, y que está llamado a incrementar la calidad de nuestra joven democracia mexicana. Es de agradecerse que Pedro Salazar, este —joven también— estudioso de nuestra naciente democracia, haya juntado a tantos talentos para producir un libro imprescindible por su pertinencia, por su seriedad y por su profundidad sobre un tema clave para la política mexicana del presente y del futuro.

Alonso LUJAMBIO**

* Creo que este libro, junto con otros dos de reciente publicación, forman una excelente triada sobre el tema. Uno fue coordinado por Sergio López-Ayllón, antes de la reforma: *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. El otro fue coordinado por Jorge Bustillos y por Miguel Carbonell, después de la reforma: *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, IFAI-INFODF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

** Comisionado presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).