



## CAPÍTULO SEGUNDO EL MOVIMIENTO SOCIAL Y POLÍTICO

I. Claves para la reforma . . . . .	49
1. Cambio político y naturaleza del movimiento . . . . .	51
2. Hitos que dispararon la reforma . . . . .	54
II. Construcción del movimiento social . . . . .	65
1. Académicos y editores . . . . .	66
2. Alianzas en el Grupo Oaxaca . . . . .	70
3. Definición del discurso . . . . .	76
III. Campaña por la defensa . . . . .	84
1. Principios operativos del Grupo Oaxaca . . . . .	86
2. Acciones del Grupo Oaxaca . . . . .	93
3. Obstáculos en la campaña . . . . .	104

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL MOVIMIENTO SOCIAL Y POLÍTICO

Difícilmente un movimiento social conlleva de manera exitosa a influir en la sociedad política (legisladores, autoridades, políticos en general) y derivar en un cambio jurídico concreto, como una ley por ejemplo. El movimiento por el derecho de acceso a la información en México es la historia de una movilización social que trasciende todas las esferas con el aumento de sus miembros y, como bola de nieve cuesta abajo, toma fuerza para lograr una transformación radical en el país.

Quienes buscan en los movimientos sociales a los actores que fungieron como pieza clave para la transformación o reforma personifican la historia a través de los individuos: el presidente de la república, uno o dos activistas. Por el contrario, este libro le da al lector una visión de trabajo de equipo (presidente, activistas, medios y legisladores), pero desde una mirada de la acción social, que en el caso de la ley de transparencia y acceso a la información mexicana creó un caso paradigmático en la vida legislativa nacional.

No se trata en este capítulo de dar un enfoque limitado al llamado Grupo Oaxaca, porque se caería en un problema normativo y de definición, ya que los movimientos sociales no tienen una naturaleza individual o grupal sino colectiva. Además, su acción masiva no se encuentra aislada del cúmulo de eventos que se desarrollan simultáneamente en la amplitud del espectro político público. El movimiento por el acceso a la información en México abarca a políticos, activistas, académicos, periodistas y funcionarios públicos; se compone de una red de relaciones y acciones que difícilmente podría desvincularse en cada una de sus múltiples interconexiones.

El estudio de este movimiento se parece más a una telaraña que a las barras paralelas de un trapecio. Aunque su definición es más compleja, la red tiene la característica de que su punto de inicio es completamente

irrelevante, cuando es la estructura, toda, la que da sostén y figura. Esquemmatizado como una red, el movimiento no guardó una forma donde al paralelo, sociedad y gobierno con sus líderes, transformaron la situación entera de un país en cuanto al manejo de información.

En el movimiento hubo interacción y colaboración racional de los dos sectores; con una dosis importante de responsabilidad ciudadana de los servidores públicos y los activistas. Esta gran red, como un todo soberano (autonormativo), ni siquiera se construyó a partir de 2000. Sus personajes y eventos forman los nodos con una temporalidad propia, con un ritmo regularmente lento, y en contextos muy diversos de la historia política mexicana.

El movimiento aquí estudiado tiene por causa la reglamentación de un derecho que en la letra ya existía desde 1977 en la Constitución Política de la República mexicana. No se propuso que se reconociera en la carta magna un nuevo derecho fundamental. La demanda social y política se enfocó en hacer efectiva la norma constitucional, hacer realidad un derecho fundamental que por años se relegó en el último párrafo del artículo 6o. constitucional y quedó ahí como letra muerta.

Equivale a una reivindicación del sentido normativo de artículo 6o., a dotarlo de sentido práctico social, un reclamo que logró convertirse en el sentido real del derecho de acceso a la información a través de un lenguaje propio y socializado. El movimiento por el acceso a la información son voces que, teniendo el foro propicio, se pronunciaron por la legislación del acceso a la información y conformaron, de una manera u otra, el texto letra por letra de la LFTAIPG.

Indudablemente, esta ley se compone de expresiones sociales, intenciones políticas, ambiciones ciudadanas, expectativas periodísticas, formas más justas de hacer negocios y competir, en fin, de manifestaciones propias de una democracia. Por eso se afirma que el movimiento es la exégesis teatral de la representatividad democrática, donde políticos, funcionarios públicos y profesionistas mexicanos actuaron con el mismo papel en la obra: el de ciudadanos de México.

En este capítulo se examina la transformación o reforma legal, entendida como aquello que se proyecta como innovación o mejora en algo, que en este caso es una reforma jurídica, administrativa, social y política del acceso a la información. Se indagan algunos de los elementos clave que gestaron esta reforma, incluyendo los movimientos precedentes al

Grupo Oaxaca y los hitos que generaron la tensión política necesaria para detonar el cambio. Finalmente se narra el modo de operar y la construcción del discurso del Grupo Oaxaca desde el análisis de la teoría de sociedad civil, a partir de la experiencia de sus actores y el registro hemerográfico que dejaron los eventos.

## I. CLAVES PARA LA REFORMA

Se habla de una reforma en términos amplios, de un proyecto que logró mejorar la política de difusión de información del Estado para garantizar el derecho fundamental a la información. Para el jurista Paul Kahn, en su estudio del derecho como cultura humana, el concepto de reforma representa ni más ni menos que el centro de la cultura jurídica por ser la intersección entre la razón y la voluntad de una sociedad.

En la razón del Estado de derecho y la voluntad social, la reforma siempre es requerida porque nunca hay un momento en que el individuo o la comunidad política estén libres de las pasiones irracionales y los deseos del individuo.<sup>104</sup> En la reforma se confrontan también las expectativas de una mejor vida, contra la lucha de poder y los abusos; se reivindicaban los derechos cuando el Estado ha dejado de escuchar las voces civiles por atender los requerimientos de la clase política.

Siguiendo a Kahn, la ambición del Estado de derecho de un gobierno democrático debe hacer coincidir la voluntad (el consentimiento popular) y la razón (la ley);<sup>105</sup> de ahí que la labor del gobierno en la propuesta y aprobación de la ley de transparencia y acceso a la información no podría ser evaluada al grado de eliminar el mérito de la sociedad civil o el del propio gobierno; el análisis debe ser integral para estar completo.

En el escenario de Kahn, el Estado provee los medios por los cuales la razón del derecho ofrece un orden normativo fehaciente por el cual la sociedad pueda regir su comportamiento, pero siempre bajo el consentimiento popular como mecanismo legitimador de la razón del Estado. La ley que nace sin legitimidad social está destinada al fracaso y el olvido, es una ley sin historia social, que no es el caso de la legislación mexicana de transparencia y acceso a la información.

<sup>104</sup> Kahn, Paul, *op. cit.*, nota 64, p. 17.

<sup>105</sup> *Idem.*

La reforma que aquí se estudia puede verse también como un “cambio normativo”, derivado de un *cambio por fractura* del sistema preexistente, en los términos de José Ramón Cossío.<sup>106</sup> Es un cambio normativo porque la modificación de las normas es parcial y no revolucionaria, no sustituye completamente un orden jurídico por otro nuevo, únicamente lo mejora. En este caso, se medró la garantía de un derecho existente en la Constitución, inoperante por sí sola en la realidad, que requería a todas luces de una ley reglamentaria derivada de las consignas del nuevo orden social mexicano. Pero la reforma es vista aquí como consecuencia lógica de una serie de eventos histórico-políticos donde se *fractura el statu quo* social para dar pie a los cambios generados por la nueva sociedad civil.

Así, el proceso de reforma se inserta dentro de un amplio y complejo entramado de acciones sociales y eventualidades, difícilmente puede abarcarse de manera exhaustiva hasta sus causas últimas. Sin la intención de descartar ninguno de aquellos factores, el análisis del proceso tiene como punto de partida la pervivencia de grupos de oposición y de *desobediencia civil*<sup>107</sup> que construyeron una nueva sociedad civil dándole carácter al movimiento y, en particular, al Grupo Oaxaca. Es desde la naturaleza de la sociedad civil a lo largo del proceso transitorio mexicano que se estudia la historia jurídica de la LFTAIPG, siendo este cambio el que le atañe sustancialmente, aunque luego en la periferia hay hitos que lo dispararon, como se discute en el siguiente apartado.

<sup>106</sup> Cossío D., José Ramón, *op. cit.*, nota 2, p. 224.

<sup>107</sup> El término *Civil Disobedience* se atribuye originalmente al estadounidense Henry David Thoreau. En este libro se retoma como una forma de acción social sustentada principalmente por Jürgen Habermas, John Rawls, Ronald Dworkin y Hannah Arendt. En su versión contemporánea liberal, Jean Cohen y Andrew Arato lo definen como: “Civil disobedience involves illegal acts, usually on the part of collective actors, that are public, principled, and symbolic in character, involve primarily nonviolent means of protest, and appeal to the capacity for reason and the sense of justice of the populace. The aim of civil disobedience is to persuade public opinion in civil and political society (or economic society) that a particular law or policy is illegitimate and a change is warranted. Collective actors involved in civil disobedience invoke the utopian principles of constitutional democracies, appealing to the ideas of fundamental rights or democratic legitimacy. Civil disobedience is thus a means for reasserting the link between civil and political society (or civil and economic society), when legal attempts at exerting the influence of the former on the latter have failed and other avenues have been exhausted”. Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, *Civil Society and Political Theory*, Massachussets, Institute of Technology Press, 1994, p. 588.

### 1. *Cambio político y naturaleza del movimiento*

La reforma por el derecho de acceso a la información en México no podría haberse dado en tiempos del autoritarismo.<sup>108</sup> El movimiento estudiantil libertario de 1968, la fractura de las alianzas con los sectores que tradicionalmente apoyaban al régimen durante el periodo de gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), la reforma política atribuida a Federico Reyes Heróles —ideólogo del Estado— en 1977 con la incorporación de la disidencia partidista, la nacionalización de la banca, el triunfo del candidato de oposición al régimen autoritario en 1988. Estos y muchos otros factores clave llevaron en su conjunto a la “afectación del modelo de dominación priísta”, que operando en diversos niveles, momentos de la historia y con diferentes alcances, condujeron al estudio y análisis del cambio democrático mexicano.<sup>109</sup>

Las elecciones presidenciales de 2000 dieron el triunfo presidencial a Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional. Esas mismas votaciones conformaron un Congreso electo con mayoría de oposición al nuevo presidente, lo que creó una tensión entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, obstruyendo durante los seis años del periodo foxista la aprobación de gran parte de las reformas sustanciales propuestas por el Ejecutivo.<sup>110</sup> Pero esta tensión es favorable en una democracia.

Lo que había antes, en palabras de María Amparo Casar, era el control del presidente sobre la composición del Congreso de la Unión y la conducta de sus miembros, anulando el principio de la división de poderes.<sup>111</sup> A partir de 2000, en la práctica, se le retiró dicho poder al presidente afectando la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, entre el presidente y su partido, y entre el Estado y la sociedad.

El Grupo Oaxaca y el movimiento político y social por la defensa de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información tuvieron, ni más ni

<sup>108</sup> Para una versión desde el periodismo político del cambio democrático en México véase a Preston, Julia y Dillon, Samuel, *Opening Mexico. The Making of Democracy*, Estados Unidos, Farrar, Straus y Giroux, 2004.

<sup>109</sup> Cossío D., José Ramón, *op. cit.*, nota 2, p. 151.

<sup>110</sup> La conformación de la LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados con mayoría de oposición al gobierno de Fox, tuvo 208 diputados del PAN, 207 del PRI, 53 del PRD, 16 del PVEM y 8 del PT.

<sup>111</sup> Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus-CIDE, 2002, p. 367.

menos, el rol *conciliador* de las fuerzas ejecutivas y legislativas del cambio democrático para el tema que nos ocupa. El rol vinculó a la sociedad civil con la sociedad política para un bien general. La definición de la *sociedad civil* comprende un modelo social de organización, diferente del Estado, que se compone de pluralidad en su integración y autonomía en su decisión; publicidad y difusión de sus acciones; privacidad y elección moral de sus decisiones, y legalidad y derechos básicos que enmarcan sus componentes fuera del Estado.<sup>112</sup> Para los estudiosos en este campo, la sociedad civil y política reorienta el *locus* democrático del Estado hacia la sociedad, entendida esta última en términos de grupos, asociaciones y espacios públicos.<sup>113</sup>

La concepción de Norberto Bobbio es útil en este análisis cuando trata sobre el desplazamiento de terreno de la democratización del Estado hacia la sociedad civil y, entonces, es esta última el motor fundamental del cambio.<sup>114</sup> El cambio favorable de la reforma de acceso a la información representó un desplazamiento del *locus*, donde la sociedad civil adquirió poder de interlocución con el Estado y donde su agenda, confeccionada e impulsada por el Grupo Oaxaca, influyó en el proceso legislativo y en el actuar diario del gobierno mexicano.

Ciertamente, la *sociedad civil* no es una realidad novedosa en México, y el Grupo Oaxaca no copió modelos extranjeros. Aquí surge la pregunta ¿cuáles fueron las características especiales del Grupo Oaxaca, diferentes a otros grupos, que contribuyeron al cambio social, político y normativo en el derecho de acceso a la información? Para esto vale revisar la naturaleza del grupo y el contexto en que operó.

En los modelos tradicionales de acción social se empieza por conceputar a las elites de profesionales de la política, y a través de ellos se analiza la demanda social (personificada por los políticos) en los espacios privados y de participación democrática. En contraste, las teorías contemporáneas de movimiento social y sociedad civil disipan este modelo elitista con un estudio detallado de la naturaleza de los movimientos sociales, lo que llaman *desobediencia civil*.

Esta forma de acción política no institucional (desde la sociedad civil) reconoce que la sociedad hace también una política que se manifiesta de

<sup>112</sup> Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, *op. cit.*, nota 107, p. 346.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>114</sup> Aludido en *ibidem*, p. 173.

dos maneras: defensiva y ofensivamente, movida por principios de derechos humanos y de democracia.<sup>115</sup> La acción peculiar del Grupo Oaxaca se puede considerar como desobediencia civil, en tanto su no institucionalidad, siendo un movimiento de acción colectiva no organizada formalmente (pues no fue una asociación civil u otro tipo de régimen social) y no fue parte del Estado; perpetuó una acción política directa con y contra la elite de legisladores y políticos profesionales, clamando la protección de un derecho fundamental democrático.

El tipo de *sociedad civil* del Grupo Oaxaca tuvo un amplio ingrediente utópico democrático en la realización del derecho de acceso a la información, sin el cual no hubiera existido el movimiento social. Aunque utópico, no se trató de un movimiento radicalizado, se autolimitó a sus propios principios, pero negoció para imprimirlos en la ley por un objetivo supremo, en un margen de acción extralegal acorde con la constitucionalidad del gobierno. Es extralegal porque la sociedad civil mexicana y sus individuos no gozan del derecho a proponer iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, como ocurre en otros países, lo que obligó al grupo a moverse fuera del centro legal lógico para alcanzar su objetivo y convencer a los legisladores de que fueran ellos quienes presentaran su iniciativa de ley.

La forma de accionar del Grupo Oaxaca inició con un proceso de aprendizaje que expandió el umbral de la participación abierta de los ciudadanos en una cultura política con rasgos de madurez, siendo el grupo un “motor de la creación y expansión de los derechos y la democratización”.<sup>116</sup> Es una manera de legitimar la acción ciudadana y de asegurarse que los políticos profesionales se mantengan responsivos a la opinión pública.<sup>117</sup>

Lo contemporáneo del actuar del Grupo Oaxaca está en que se trata de un acto político que se justifica por principios morales.<sup>118</sup> Tanto sus

<sup>115</sup> Para Cohen y Arato: “civil disobedience, properly understood, is a key form that the utopian dimension of politics can assume in modern civil societies”. Los derechos son un principio utópico que da voz a la acción social no institucional y operada bajo las normas de la desobediencia civil. *Ibidem*, p. 567.

<sup>116</sup> *Idem*.

<sup>117</sup> Para John Rawls, la dificultad de la desobediencia cívica es un conflicto de deberes: “At what point does the duty to comply with laws enacted by a legislative majority (or with executive acts supported by such majority) cease to be binding in view of the right to defend one’s liberties and the duty to oppose injustice?”, *ibidem*, p. 570.

<sup>118</sup> Cohen y Arato refieren: “it is a political act not only because it is addressed to the majority that holds political power but also because it is guided and justified by the political principles of justice that regulate the constitution”, *ibidem*, p. 571.



propios principios como la ciencia de su actuar marcaron los elementos que definen una concepción de *sociedad civil*. Para el sociólogo Hannah Arendt, lo que hace de esta acción política es que no se trata de un acto individual, sino de un movimiento social colectivo donde los individuos actúan como parte de una minoría organizada, reunida por una opinión en común (más allá y por encima de los intereses individuales); los acuerdos se realizan por consenso, no por la pasión moral individualizada.<sup>119</sup>

En esta concepción de la *sociedad civil* escenificada por el Grupo Oaxaca, resalta la característica de que la opinión pública influye en la mayoría legislativa, a través de canales fuera del marco institucional del sistema político, como ha dicho John Rawls.<sup>120</sup> Ésta fue una particularidad del Grupo Oaxaca con respecto de otros movimientos anteriores, porque el grupo se integró en parte por los representantes de medios de comunicación (la prensa específicamente), que persuadieron a la sociedad política a través de sus espacios publicitarios para explicarles el tema de la reforma propuesta. Esto es posiblemente un hecho sin precedentes hasta el 2000.

Para Jean L. Cohen y Andrew Arato, la desobediencia civil es la fuente principal de la *creación* de derechos. Esto es, institucionaliza los derechos morales que han sido establecidos previamente, iniciando un proceso de aprendizaje que contribuye al desarrollo de la cultura política y al cambio estructural. La historia de la LFTAIPG, en su conjunto, es de reivindicación del derecho a la información de los mexicanos, es una demanda de la sociedad civil, una exigencia democrática y su éxito no es menor. Para Ronald Dworkin, los derechos fundamentales son triunfos políticos en manos de los individuos,<sup>121</sup> y ciertamente son ellos en colectividad quienes obtienen el trofeo de la reforma de acceso a la información, en un nuevo orden social mexicano que imprime en sus normas la huella cultural.

## 2. Hitos que dispararon la reforma

Como se ha dicho ya, dentro de la dimensión democrática mexicana posautoritaria, la influencia de la sociedad civil es indiscutible, particu-

<sup>119</sup> Se usa el modelo de *desobediencia cívica* además porque su centro es el compromiso político bajo el principio de asociación en acción. *Ibidem*, p. 596.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 576.

<sup>121</sup> Dworkin, Ronald, "Rights as Trumps", en Waldron, Jeremy (ed.), *Theories of Rights*, Oxford, 1984.

larmente en la reforma del acceso a la información. En una visión de corto alcance del problema, un libro como éste se quedaría en el análisis de los individuos que propiciaron el cambio, o sea, del Grupo Oaxaca y sus miembros como actores centrales de la reforma. Sin menoscabo de los logros de los individuos, es indispensable contextualizar su actuar, darle sentido de amplitud y complejidad con hitos que intervinieron en la última fase del movimiento que empezó en los años setenta, disparando y desencadenando la LFTAIPG.

Para Juan Francisco Escobedo, uno de los miembros del grupo, hubo ciertos elementos innovadores que condujeron a la reforma, gracias a estos hitos se le dio cabida al movimiento social por la defensa de este derecho y al Grupo Oaxaca.<sup>122</sup> Sirviendo este autor como referencia, se aluden algunos hitos relevantes y la ganancia obtenida a partir de éstos.

#### A. *Relación medios y Estado*

En palabras de Roberto Rock, miembro del Grupo Oaxaca y director del periódico *El Universal* durante la existencia del grupo, en la última década del siglo XX, los medios impresos mexicanos iniciaron un proceso de “definición de su marco de valores, el rol que asumen frente a la sociedad y su esquema de comportamiento en relación con diversos actores políticos y económicos en la nación, en particular el poder público”.<sup>123</sup> Como él, muchos autores han analizado el periodo de más de se-

<sup>122</sup> Los elementos innovadores para Escobedo son: 1. La disminución de los incentivos y el acotamiento de los mecanismos que históricamente el poder público ha utilizado para lubricar la relación de subordinación entre el régimen político y los medios de comunicación. 2. La pérdida creciente de legitimidad y credibilidad de los medios por los servicios prestados para mantener al PRI en el gobierno federal y en los poderes locales. 3. La imposibilidad del gobierno de seguir manteniendo vía subsidios, préstamos y dádivas a determinados periódicos, inviables como empresas periodísticas. 4. El incremento y eficacia de las reglas electorales para monitorear y sancionar el uso ilegal de recursos, especialmente los que implicaba la cobertura mediática favorable del PRI. Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de la opinión pública en México. El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Sala de Prensa*, núm. 52, febrero de 2003, año IV, vol. 2. Disponible en <http://www.saladeprensa.org/art417.htm>.

<sup>123</sup> Rock, Roberto, “El valor del acceso a la información en el ejercicio periodístico”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *El derecho de acceso a la información. Visiones*

tenta años en que los medios de comunicación ayudaron a fortalecer los vínculos de comunicación entre las elites políticas ignorando a la ciudadanía; legitimaron el sistema de un solo partido dominante contribuyendo al control absolutista, mantuvieron la imagen de un presidente omnipotente y crearon la gran imagen de que en México existían elecciones competidas; etiquetando a los críticos del régimen como extremistas y radicales.<sup>124</sup>

La ruptura, según Luis Javier Solana, precursor del movimiento por el derecho a la información, se inició cambiando el régimen de ayudas del Estado a los medios y transparentándolo. El sector empresarial de medios impresos con mayor independencia financiera inició el intenso proceso de recomposición de su relación con el gobierno y alentó a la modernización de otros medios pequeños.<sup>125</sup> Este proceso inyectó de fuerza a los periódicos regionales y locales de menores recursos financieros, los cuales históricamente fueron marginados de las políticas de comunicación,<sup>126</sup> pero alimentados por los gobiernos estatales absolutistas. El problema tradicional en la distribución de ayudas publicitarias y su opacidad ocasionó que medios “de presencia fantasmal” recibieran los mismos porcentajes de publicidad que aquéllos con una clara influencia y presencia nacional.

En el caso de la radio y la televisión, los montos recibidos por los llamados “tiempos oficiales” fueron tradicionalmente información secreta y de asignación discrecional. Durante los años ochenta, Luis Javier Solana promovió el cambio al crear el primer criterio para normar la distribución de publicidad estatal para la circulación efectiva de cada publicación hacia su independencia financiera, que más tarde sería reforzado por José Carreño Carlón desde la vocería del gobierno federal en 1992.<sup>127</sup> Pasos

*desde México y la experiencia comparada*, México, Universidad Iberoamericana-Fundación Konrad Adenauer, 2001, p. 67.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>125</sup> Solana, Luis Javier, “Transparencia publicitaria y gestión gubernamental”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *ibidem*, p. 77. El autor ha sido asesor de *El Universal* y promotor de la legislación del derecho a la información desde los años setenta.

<sup>126</sup> Fernández Pichardo, Benjamín, “Acceso a la información y periodismo en las regiones de México”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *ibidem*, p. 18.

<sup>127</sup> Solana propuso avanzar en el proceso de certificación de tirajes y venta a través instancias independientes y de prestigio reconocido. Solana, Luis Javier, “Transparencia

como este dieron un significado de transparencia a los propios medios, que entre ellos mismos requerían información del gobierno sobre los criterios de otorgamiento de ayudas bajo principios de equidad y apertura.

Del *statu quo* se pasó al hito. En los primeros días del gobierno de Vicente Fox en 2000, la Oficina de la Presidencia de la República presentó su llamada *Política de Comunicación*, donde se comprometió a respetar el derecho a la información, incluyendo el derecho de acceso a la información.<sup>128</sup> Los subsidios estatales a medios de comunicación se redujeron radicalmente a la llegada de la administración foxista.

La política proyectó la creación de códigos de ética y la revisión del marco legal existente en materia de comunicación, y aportó valiosos elementos, como: *a)* que la diseminación de la información del gobierno dejaría de ser filtrada y concesionada a los medios más poderosos (equidad en la publicidad de la información); *b)* que se buscaría construir los mecanismos idóneos para el acceso equitativo a la información pública, y *c)* que estos mecanismos estarían disponibles para todas las personas, tanto medios como ciudadanos. Este último punto mostró un cambio radical de actitud del Ejecutivo, desafiaba el paradigma de ciertos periodistas de la vieja guardia que sentían propiedad absoluta sobre el derecho a la información.

Al mismo tiempo, la política de comunicación mandó un mensaje claro a la sociedad de que el nuevo gobierno se comprometía a la apertura de la gestión del Ejecutivo, acuñando términos nunca antes utilizados por la clase política, como el *acceso a la información*. El 23 de enero de 2001, la Secretaría de Gobernación publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo por el que se establecen las normas y lineamientos

publicitaria y gestión gubernamental”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *ibidem*, p. 79.

<sup>128</sup> La vocera de la Presidencia de la República (Martha Sahagún) anunció que la política de comunicación social se basaría en tres principios fundamentales “el derecho de la sociedad a la información; el derecho social a la libre expresión, y el derecho ciudadano a participar en las decisiones públicas”. Sobre el derecho de acceso a la información, la vocera aclaró: “La información del gobierno federal será dada a conocer por la vía institucional y a todos los medios de comunicación sin privilegios. Debe quedar claro que el ciudadano y los medios no tienen el derecho de acceder a toda la información que está en manos del gobierno. Se hará una detallada evaluación con el gabinete del presidente de la República para definir la forma en que el ciudadano podrá acceder a la información gubernamental, y precisar aquellas excepciones en las que ésta se tendrá que negar”. *El Universal*, miércoles 6 de diciembre de 2000.

generales para las erogaciones destinadas a publicidad, propaganda, publicaciones oficiales y, en general, todas aquellas referentes a comunicación social, para el Ejercicio Fiscal de 2001. Este acuerdo, que venía publicándose desde el gobierno de Salinas de Gortari, además de darle continuidad al régimen más equitativo de ayudas al Estado, en 2001 incluyó un nuevo apartado sobre la información que debían contener las páginas electrónicas de la administración federal, entre ellas:<sup>129</sup>

- El marco jurídico que regula la actividad de la dependencia.
- El manual de organización y el organigrama.
- El directorio y currículum de los principales servidores públicos.
- El programa anual de trabajo de la dependencia.
- Los boletines y comunicados de prensa.

Este cambio de política de comunicación del gobierno, aunque no logró el nivel de estándar ideal en la relación entre el Estado y los medios de comunicación, especialmente con los monopolios de la televisión y radio cada vez más fortalecidos por el Ejecutivo, logró que la prensa abriera sus voces a la crítica del gobierno, ante un Ejecutivo que dio muestras de preocupación por el acceso equitativo a la información desde las fuentes oficiales que la generan.

### *B. Ciudadanización del Premio Nacional de Periodismo*

Dadas las condiciones de cambio de la relación entre los medios y el Estado —mencionadas en el punto anterior—, el resquicio que quedaba todavía en el sistema de control absolutista fue el reconocimiento que el presidente de la República otorgaba anualmente a los periodistas el 3 de mayo, Día Mundial de la Libertad de Prensa.

Si bien los últimos dos gobiernos presidenciales del PRI fraccionaron la relación corporativista con los medios y el premio se volvió impopular entre los mismos periodistas; en la letra legal persistía la obligación del Ejecutivo de otorgarlo y no faltaron los que recibieron una alta cantidad de dinero como reconocimiento a su labor. Para finales de los años no-

<sup>129</sup> Este acuerdo es considerado como antecedente inicial del proceso de elaboración de una ley de transparencia. Romero, Eduardo, “Acceso a la información, gobierno y participación ciudadana”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 123, p. 75.

venta, entre la comunidad el premio oficialista se vio ya como una dádiva del gobierno que comprometía la libertad de opinión y expresión de los periodistas.

La ciudadanía del Premio Nacional de Periodismo fue un elemento sin lugar a dudas básico y revelador. En 2006, a demanda de un grupo de la sociedad civil y periodistas, impulsó la reforma a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, aprobada originalmente en 1975. La reforma, enviada al Congreso por el presidente Fox, propuso la derogación del artículo 6o. de la ley en donde se establecía la existencia de un premio anual a periodistas otorgado por el propio jefe del Ejecutivo Federal, consistente en una remuneración.

En enero de 2002, nuevamente Luis Javier Solana promovió un movimiento amplio desde la sociedad y la comunidad periodística para conformar el llamado Consejo Ciudadano del Premio Nacional de Periodismo, con el beneplácito del periodista Jesús Blancornelas, quien donó el primer recurso financiero para la organización del premio. El nuevo Consejo se dio a la tarea de sustituir el premio derogado, pero en esta ocasión con el aval de las universidades y colegios de profesionistas de la comunicación del país, comunicadores distinguidos por la calidad de sus plumas y la independencia de sus ideas, siendo un premio desde la sociedad, los principales destinatarios de la información, hacia los medios.<sup>130</sup>

Con este eslabón los medios de comunicación y periodistas cayeron un poco más en la cuenta de la responsabilidad que tienen con la sociedad, de la importancia de que su trabajo se reconozca por ésta y no por el Estado, de que la ciudadanía es el principal cliente de los medios y no el Estado. Por esta *ciudadanización* se premian los trabajos más profesionales y con una dosis importante de responsabilidad social.

### *C. Combate a la corrupción y transparencia*

Los acuerdos comerciales internacionales firmados por México en los años noventa impulsaron la búsqueda de medidas de anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas propuestas principalmente por la Organización Mundial del Comercio. Estos acuerdos contribuyeron a comprome-

<sup>130</sup> La historia del proceso de creación del Consejo Ciudadano del Premio Nacional de Periodismo está disponible en <http://www.consejociudadano-periodismo.org/>.

ter al gobierno del año 2000 para actuar prontamente, enfocado en la transparencia fiscal y el combate a la corrupción del gobierno.

En el año 2000 el gobierno de Vicente Fox conformó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, instancia del Ejecutivo Federal para coordinar los esfuerzos del combate a la corrupción y dar transparencia a la gestión gubernamental de la administración pública federal. Esta Comisión se integró por el subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública; el procurador general de la República; los tribunales de las unidades adscritas a la Presidencia de la República; representantes de los sectores social y privado; autoridades de las entidades federativas y municipales; los titulares de las paraestatales del gobierno federal, y estuvo presidida por el secretario de la Función Pública. En el primer informe de la Comisión se detectó una mayor incidencia de prácticas de corrupción en 205 instituciones de la administración pública federal, y entre las “acciones de mejora comprometidas” el programa incluía un número importante de actividades programadas para el rubro de “rendición de cuentas e información pública”.<sup>131</sup>

Paralelamente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 del gobierno foxista creó el Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, presentado el 30 de enero de 2001, que tenía entre sus objetivos dar transparencia a la gestión pública y contemplaba la regulación del acceso a la información. Uno de los pasos fundamentales del programa fue el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, firmado el 26 de febrero de 2001 por 83 instituciones y organizaciones públicas y privadas, universidades prestigiadas, uniones de campesinos y sindicatos laborales, partidos políticos, cámaras de comercio y organizaciones de empresarios.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Este informe se presentó el 1o. de septiembre de 2001, disponible en <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/index.html> (consultado en noviembre de 2006).

<sup>132</sup> Entre los firmantes destacan: La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Iberoamericana (IBERO), Asociación de Banqueros de México, Cámara Nacional de Comercio, Consejo Coordinador Empresarial, Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, el Colegio de Abogados, Colegio de Contadores Públicos, Colegio de Economistas,

En febrero de 2001, en seguimiento del Plan Nacional, la oficina de la contraloría del Ejecutivo, encargada de desarrollar un programa de anti-corrupción integral, elaboró un anteproyecto de ley de acceso a la información, que se filtró intencionalmente a la prensa nacional por razones desconocidas.<sup>133</sup> Este hecho abrió la posibilidad de debate y participación social en la elaboración de la nueva ley, y, en los siguientes meses, en las universidades se organizaron diversos foros académicos donde se acercaron ciudadanos, periodistas, empresarios de la prensa y funcionarios públicos.<sup>134</sup>

Siguiendo la línea del tema de corrupción en el gobierno, en marzo de 2002, justamente el mes en que el Congreso de la Unión dictaminó y aprobó la LFTAIPG, México fue anfitrión de la Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo donde participaron 53 jefes de Estado; en una declaración conjunta, los países aceptaron las bases y políticas económicas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para recibir flujos de capital para desarrollo. Como parte de estas políticas, el acuerdo internacional incluyó la condición de mantener estándares

Sindicato Independiente de Trabajadores de Volkswagen, Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, el Sindicato Nacional de Trabajadores Petroquímicos y Carboquímicos, CROC Distrito Federal y área Metropolitana, Transparencia Mexicana, y PAN, PRI, PVEM, PT, principalmente. En este Acuerdo el gobierno se comprometió a “hacer más transparente la información de la gestión pública, poniéndola a disposición de la sociedad en forma clara, sencilla y permanente. Disponible en <http://www.ciad.mx/contraloria/archivos/transparencia.doc> (consultado en noviembre de 2006).

<sup>133</sup> El entonces secretario de la llamada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Barrio Terrazas se pronunció por la creación de una ley que exija a los servidores públicos brindar información. El proyecto de iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública forma parte del Plan Nacional Anticorrupción, presentado a inicios de febrero de 2001. El proyecto contemplaría hacer obligatorio que los servidores públicos entreguen información a quien la solicite. *El Universal*, 20 de febrero de 2001, sección nacional.

<sup>134</sup> Juan Francisco Escobedo, miembro del Grupo Oaxaca, recuerda que dicha iniciativa fue filtrada como una reacción del Grupo Oaxaca ante la exigencia al gobierno de Fox para el cumplimiento de la promesa de campaña de garantizar la transparencia en la gestión pública. Cabe decir que en lo escrito por Escobedo existen dos imprecisiones: el Grupo Oaxaca y su Comisión Técnica se conformó con todos sus miembros hasta mayo de 2001. La iniciativa filtrada originalmente, como lo ha explicado Sergio López-Ayllón, se presentó en febrero de 2001 y se gestó desde 2000. El texto referido de Juan Francisco Escobedo es “Obstáculos fundacionales a la información pública estatal”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 24, p. 66.



de transparencia fiscal y acceso a la información para los Estados beneficiados.

El conjunto de estos eventos dio cuenta de la necesidad histórica del gobierno mexicano por adoptar normas de transparencia y mandar, al mismo tiempo, la señal a la comunidad financiera internacional de que el gobierno mexicano se encontraba preparado, a la altura de las exigencias modernas en temas comerciales y de desarrollo. Sin perjuicio de lo anterior, las exigencias de las instituciones internacionales en ningún momento se plantearon en términos de que México debía garantizar el derecho fundamental a la información de las personas. El hito es claramente un avance en la transparencia para fines de desarrollo económico del país, no el desarrollo humano de sus individuos.

#### *D. Apertura de archivos históricos*

El gobierno foxista presentó una agenda ambiciosa en diversos temas, especialmente los referentes a las reformas fiscales, las relaciones mejoradas entre Estados Unidos y México, y el respeto por los derechos humanos. El hito de la apertura de los archivos históricos es para Kate Doyle una respuesta directa a la presión pública y la demanda social por el acceso a la verdad de los actos del pasado; en particular, los de la Guerra Sucia de los años sesenta, setenta y ochenta. Grupos sociales, víctimas y sus familiares han clamado por más de treinta años el acceso a los archivos históricos de los organismos de inteligencia; así como la lista y el paradero de los desaparecidos.<sup>135</sup> La demanda social ha servido para conocer la verdad de los hechos, sus actores y los culpables de las violaciones a los derechos humanos presentadas a lo largo de la historia moderna del país.

Esta presión incidió en el debate público y se reflejó en una promesa de campaña del presidente Fox; esto elevó las expectativas de la población para descubrir la verdad de los sucesos de la Guerra Sucia y así transparentar la gestión pública para evitar que se repitieran los abusos e impunidad. La orden del presidente de la República para la “apertura de

<sup>135</sup> Doyle, Kate, “Acceso a la información en México”, en Blanton, Thomas S. *et al.* (coords.), *Derecho de acceso a la información pública en América*, México, Universidad de Occidente, 2003, p. 33.

archivos institucionales” fue girada el 27 de noviembre de 2001.<sup>136</sup> A pesar de que las cajas fueron puestas a disposición en el Archivo General de la Nación, hasta el término de la administración de Vicente Fox, en diciembre de 2006, no habían sido catalogados los documentos y se estima que más del 50% no tiene índices.<sup>137</sup> Empero, el hito cobró su efecto; tanto al aumentar la expectativa de apertura del gobierno en la ciudadanía, como al acercar al gobierno hacia un modelo de acceso a la información y transparencia en materia de derechos humanos.

### E. *Nuevas humanidades universitarias*

Este hito es quizá menos discutido entre los que se han dedicado a escribir sobre el Grupo Oaxaca y la historia de la LFTAIPG. El activismo gestado desde las humanidades en las universidades públicas y privadas, desarrollado por los académicos integrados al Grupo Oaxaca, hace pensar que este foro académico aparece en la universidad con las características señaladas por el filósofo Derrida.<sup>138</sup> En enero de 2001, en el marco de la firma de un convenio con el gobierno entre la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el gobierno del estado de Chiapas para impartir cursos de educación de bachillerato, el entonces rector Juan Ramón de la Fuente declaró que “el modelo de universidad pública y comprometida con los procesos sociales del país sigue siendo vigente”.<sup>139</sup>

La UNAM, junto con otras universidades públicas y privadas, fue foro abierto y promotor de la discusión sobre el rumbo del derecho de acceso a la información. Particularmente, el maestro Jorge Islas fue pieza clave y conceptual para el diseño de la LFTAIPG, aportando elementos para dignificar al ser humano en su derecho a la información. El cambio en las humanidades mexicanas —que abarcan al derecho, la política, las comunicaciones, la sociología, entre otras disciplinas— es el hito que silenciosamente, y con el estandarte del conocimiento, proyectó la reivindicación de un derecho social e individual; dio forma al lenguaje del de-

<sup>136</sup> Referido en Human Rights Watch, *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, Estados Unidos, 2006, p. 56.

<sup>137</sup> Kate Doyle en entrevista para Human Rights Watch en Human Rights Watch, *ibidem*, p. 58.

<sup>138</sup> Derrida, Jacques, *Universidad sin condición*, España, Mínima Trotta, 2002.

<sup>139</sup> *La Jornada*, viernes 26 de enero de 2001.

recho y significado social, acompañado de la educación de esta prerrogativa en México.

En los años de autoritarismo mexicano, en palabras de Juan Francisco Escobedo, las arenas públicas del orden político fueron pobladas por los discursos oficiales que se traducían en el triunfo electoral del PRI.<sup>140</sup> En este espacio público tradicionalmente monopolizado por el Estado, los medios de comunicación y las universidades tuvieron que jugar un papel participativo y cooperativo para romper con la inercia de dominio estatal. El espacio público mostró grietas causadas por otros hitos políticos; el monopolio terminó por romperse a causa de los movimientos de la sociedad civil y, como aquí se enfatiza, con una sociedad fortalecida por las nuevas humanidades preocupadas por la calidad del profesorado, la libertad de cátedra; pero ante todo por la ciudadanía de los profesores.

La cualidad de responsabilidad social de los universitarios hace, en sí misma, el espacio propicio para la defensa de los derechos humanos y la cátedra abierta, más allá de las fronteras de los campus, de la equidad, igualdad y justicia social. Desde este concepto de universidad comprometida con la sociedad, el Grupo Oaxaca conformó su seno y lenguaje, pero también hizo las veces de punto neutro de reunión entre ciudadanos y representantes del gobierno para debatir académicamente las necesidades de una ley.

#### F. *Formación del Grupo Oaxaca*

La conformación del Grupo Oaxaca en mayo de 2001, a partir de la Declaración de Oaxaca, es un hito que movilizó a la opinión pública para la adopción de la ley.<sup>141</sup> La sociedad civil mostró, en el contexto político, los bríos de cambio democrático: generó sus propios espacios de interlocución junto con la sociedad política, conformada por funcionarios públicos y legisladores comprometidos que supieron escuchar y proponer constructivamente.<sup>142</sup>

<sup>140</sup> Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de la opinión pública en México. El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, *cit.*”, nota 122.

<sup>141</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Concha Cantú, Hugo *et al.*, *op. cit.*, nota 34, p. 11.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 339.

El grupo pasó de un activismo de crítica y protesta a uno propositivo, esto también marcó un hito relevante para la historia de los movimientos sociales al evidenciar la factible y real interlocución de las sociedades.<sup>143</sup> En mayor o menor medida, la creación del Grupo Oaxaca fue sin duda un hito que disparó la reforma social y la reforma legal. En tanto propuso un esquema nuevo de acción social en colaboración con medios de comunicación, gobierno y legisladores; con un modelo de operar complejo y eficaz. Pues provocó una reforma en la reglamentación del acceso a la información inexistente hasta antes de la creación del Grupo Oaxaca. El hito del Grupo Oaxaca se redondea con la aprobación de la ley reglamentaria en el Congreso de la Unión durante la campaña de este grupo, disolviéndose en tanto su objeto fue logrado.

## II. CONSTRUCCIÓN DEL MOVIMIENTO SOCIAL

¿Cómo se organiza un movimiento social para la libertad de información exitoso? ¿Por dónde empezar y qué estrategias tomar? Son las grandes interrogantes para muchos activistas en el campo, donantes y agentes de cambio en una sociedad. Este apartado no ofrece las pautas para construir un movimiento social a partir de la experiencia del Grupo Oaxaca; la intención es describir la conformación del grupo, a partir del afianzamiento de las alianzas de colaboración, sustentando el movimiento en un lenguaje propio, autónomo, atractivo y manejable para los actores políticamente activos.

El Grupo Oaxaca tomó experiencias de diversos países, no solamente en los estándares y mecanismos legales para la escritura de una ley, se hizo lo mismo con las estrategias de campaña de la defensa del derecho a la información de múltiples organizaciones internacionales. Todo esto fue un proceso de aprendizaje en las condiciones que los hitos concretaron. ¿Hasta dónde los hitos influyeron en la construcción del movimiento social y político por el acceso a la información? Ciertamente dieron la pauta.

Las políticas de comunicación social y de combate a la corrupción del gobierno, el fortalecimiento de la prensa, las nuevas humanidades y la

<sup>143</sup> Villanueva, Ernesto, “Transparencia y rendición de cuentas: el papel de la sociedad organizada y el derecho a saber”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 267.

conformación del Grupo Oaxaca tienen igual peso en este análisis. La visión integral disipa la idea de que influyó más un hito que los otros. De manera que la construcción del edificio se levanta autónoma por la suma de circunstancias que ciertos actores pudieron vislumbrar y leer como propicias para organizar un movimiento social por el acceso a la información.

### 1. *Académicos y editores*

Es difícil resumir y asumir el supuesto germen de las alianzas del movimiento histórico y contemporáneo del acceso a la información. Aunque en este apartado se enfoca la atención a la construcción de alianzas del Grupo Oaxaca, como elemento clave y conciliador en el movimiento, hay algunas consideraciones previas sobre la historia de la doctrina de la libertad de expresión en México.

Si se trata de encontrar la semilla, dos sectores fueron igualmente germinadores: las asociaciones de editores de medios impresos y los académicos desde el área de las humanidades en las universidades. En estos sectores la historia encuentra su hilo conductor entre los movimientos previos al Grupo Oaxaca y este último. Veamos cada uno por separado para después atender a las alianzas clave de la mencionada agrupación.

Ernesto Villanueva, un estudioso del tema, concluyó que los medios de comunicación en América Latina se han enfocado tradicionalmente en la defensa de la libertad de expresión sin atender al derecho de acceso a la información.<sup>144</sup> Este fue el caso en México, en marzo de 1999, en que la Asociación Mexicana de Editores (AME), en el marco de su XV Congreso Nacional, firmó una declaración conjunta en la que sus miembros se pronunciaron por la defensa de la libertad de expresión y de la prensa libre, justa, equitativa y democrática, “en la cual el libre flujo de información es un derecho inviolable que todo gobierno debe respetar”.<sup>145</sup>

Según Benjamín Fernández Pichardo, entonces presidente de la AME, las discusiones en el Congreso de la Unión desde 1997 promovidas por legisladores del Partido Acción Nacional (PAN) —en específico por Ja-

<sup>144</sup> Villanueva, Ernesto, “Participación social y acceso a la información pública en América Latina”, en Blanton, Thomas S., *op. cit.*, nota 135, p. 212.

<sup>145</sup> Fernández Pichardo, Benjamín, “Acceso a la información y periodismo en las regiones de México”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 123, p. 16.

vier Corral Jurado— y posteriormente el proyecto de la Ley General de Garantías a la Libertad de Expresión y el derecho a la información que se discutía en la mesa para la Reforma del Estado, la prensa del interior del país hizo público su rechazo a todo intento en el que “bajo argucias legales, la prensa estuviera sometida al escrutinio, cuestionamiento y persecución”.<sup>146</sup>

El activismo de la AME se fortaleció para el año 2000 cuando se promulgó en contra de la censura y cualquier obstáculo a la libertad de expresión, comprometiéndose a establecer códigos de ética periodística y a actuar con apego a la verdad trasmitiéndola con equidad y transparencia. El sentimiento entre el gremio periodístico con mayor arraigo demandó por muchos años que se legislara en el derecho a la información, la garantía al libre ejercicio de la profesión periodística, la seguridad en el trabajo informativo, bajo un esquema de autorregulación, como lo manifestó el entonces presidente de la AME.<sup>147</sup>

Esta postura por la libertad de prensa fue igualmente avanzada por la Asociación de Editores de los Estados (AEE) que, desde su constitución formal en 1955, estableció como uno de sus objetivos “pugnar por la libertad del pensamiento escrito, sin más límites que el de la Constitución”.<sup>148</sup> Los periódicos que han integrado esta organización por décadas han defendido esta causa y hasta se han opuesto a la reglamentación, considerada un límite a la Constitución. Esta postura inflexible de la prensa mexicana dio un vuelco en febrero de 2001.

A raíz del cambio de régimen presidencial en México, las principales asociaciones de editores de periódicos mexicanos, que agrupan a más de noventa diarios, sorprendentemente estuvieron de acuerdo en legislar cuatro temas de la libertad de información: el acceso a la información, la ley de transparencia y equidad publicitaria, la ley de medios públicos y la regulación del derecho de réplica.

Con motivo de la realización del Foro Internacional sobre Libertad de Expresión, organizado por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), un grupo amplio de medios impresos coincidieron en la necesidad de “abrir la información pública a los medios, conforme a los criterios de-

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>148</sup> En <http://www.consejociudadano-periodismo.org/section.php?name=articulo&id=30>, consultado en enero de 2007.

mocráticos y normativos vigentes”.<sup>149</sup> Definitivamente, en su versión contemporánea, la AME y la AEE tuvieron una alianza estratégica amalgamada por el Grupo Oaxaca, la cual unió sus fuerzas para las nuevas causas de la libertad de información en 2001, y ayudó a los editores a comprender el sentido práctico y social del derecho de acceso a la información, así como los beneficios directos para el gremio periodístico.

El segundo sector son las universidades. Como instituciones de conocimiento y “soberanía incondicional”, en términos de Jaques Derrida, las universidades jugaron un enorme papel en el movimiento mexicano del derecho a la información. En ellas, las ciencias humanas o humanidades fungen como un lugar originario y privilegiado de encuentro y reflexión, pero también de manifestación crítica y propuesta, de salvaguarda de los derechos del hombre. Representan, a diferencia de otras ciencias, un espacio de discusión y reelaboración de las teorías constantemente a prueba por la realidad operante.

Cuando menos en las humanidades, la *deconstrucción* de los conceptos con una intención crítica tiene un lugar privilegiado, desde una independencia política que el Grupo Oaxaca naturalmente capitalizó. ¿Qué mejor espacio que estas humanidades para socializar el conocimiento sobre el derecho a la información y promover una causa ciudadana blindada de los intereses partidistas? En cuanto a espacio de la sociedad civil y de los movimientos sociales, las humanidades son un lugar de resistencia irredenta y analógicamente “como una especie de principio de *desobediencia civil*, incluso de disidencia en nombre de una ley superior y de una justicia del pensamiento”.<sup>150</sup>

Para el Grupo Oaxaca, la universidad y su foro fueron la cuna donde la acción cívica se legitima en los principios justicia, siendo esto completamente compatible con la labor del profesorado ciudadano que proyectan las humanidades. Los académicos de diversas universidades mexicanas, particularmente desde los años setenta, han pugnado por la legislación adecuada de la libertad de expresión y de información, no solamente a través de sus cátedras, también organizando foros, congresos, semina-

<sup>149</sup> Fernández Pichardo, Benjamín, “Acceso a la información y periodismo en las regiones de México”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Isa, *op. cit.*, nota 123, p. 18.

<sup>150</sup> Derrida, Jacques, *op. cit.*, nota 138, p. 19.

rios y talleres públicos con una intensidad sostenida.<sup>151</sup> Esta actividad en el movimiento del Grupo Oaxaca no fue menor.

Los hitos que dispararon el movimiento en 2000 se tradujeron inmediatamente en la organización de seminarios académicos, donde expertos internacionales y nacionales criticaron la estrategia de transparencia del Ejecutivo y su propuesta de ley de acceso a la información filtrada a los medios. El sentimiento general expresado por los participantes en los foros académicos perfiló un deseo común por avanzar en el entendimiento sobre el tema fundamental de la agenda nacional, donde la universidad fungió, en palabras de Alejandro Junco, director del periódico *Reforma*, como el lugar propicio para despejar los “fantasmas” que han estado rondando la discusión sobre el derecho a la información históricamente.

Mientras Junco reconoció la posición imparcial y la plusvalía intelectual aportada por la academia al debate político, se refirió a las prácticas de fabricación de información que tradicionalmente los gobiernos hacen y difunden en sus propios términos y a su voluntad discrecional. Desde los centros de estudio se discutió abiertamente el condicionamiento de ciertos sectores de gobierno para garantizar el derecho a la información, a cambio de que se obligara a los medios de comunicación a transmitir con “absoluta veracidad e imparcialidad la información relacionada con el gobierno”; otro obstáculo ventilado en la universidad fue el histórico diálogo entre sociedad y gobierno, basado en el supuesto elíptico de que “la autoridad oculta porque la sociedad desconfía y la sociedad desconfía porque la autoridad oculta y así hasta el infinito”.<sup>152</sup>

Estos y otros mitos se pulieron a base del diálogo técnico y académico entre profesores y servidores públicos, entre activistas nacionales y extranjeros, en un ambiente de apertura intelectual. En efecto, a partir de 2001 el diálogo entre la sociedad y el gobierno se pudo establecer, el espacio de diálogo se sacó de los lugares tradicionales (las oficinas de la Secretaría de Gobernación y las Cámaras) y se mudó a las universidades aplicando un lenguaje especializado, con el apoyo de los medios de co-

<sup>151</sup> Para una idea del estudio del derecho de la información en las universidades mexicanas, los temas fundamentales en la enseñanza superior relacionados con la libertad de expresión e información, y la literatura académica mexicana, *cfr.* Luna Pla, Issa, “Derecho de la información como disciplina en México”, *Revista Derecho Comparado de la Información*, núm. 9, enero-junio de 2007, pp. 161-185.

<sup>152</sup> Junco de la Vega, Alejandro, “Acceso a la información y periodismo en México”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Isa, *op. cit.*, nota 123, p. 52.



municación para difundirlo. Estos debates, convocados por algunos de los miembros del Grupo Oaxaca mayoritariamente, generaron un espacio crítico racional al aplicar argumentos técnicos sobre el contenido de la legislación en derecho de acceso a la información y la mejor forma de garantizarlo a todos los ciudadanos mexicanos.

Luego, esta crítica se reprodujo en los medios de comunicación y reincorporó nuevos elementos al debate de la opinión pública.<sup>153</sup> En este proceso de diálogo y difusión, amplio y estudiado por los integrantes del Grupo Oaxaca, donde los medios como megáfono no cesaron en difundir la crítica social y experta, se produjo a su vez un acervo documental valiosísimo para el interesado en seguir el proceso de cerca. La estrategia de comunicación de los académicos y la prensa es el pilar de la alianza estratégica del Grupo Oaxaca, donde la fórmula de los primeros como constructores del mensaje, y los segundos como difusores y reproductores de conocimiento simplificado a términos amigables a todo público, probó su éxito con la aprobación de la LFTAIPG.

## 2. Alianzas en el Grupo Oaxaca

El Grupo Oaxaca se caracterizó por la participación de los académicos en su vertiente ciudadana. Sin el prejuicio de que en los movimientos predecesores participaron académicos,<sup>154</sup> en el Grupo Oaxaca tuvieron un rol muy peculiar de vínculo y amalgama entre otros actores. Este grupo, que promovió la ley federal, supo en qué momento utilizar las universidades como espacio de debate y cuándo llevar las fuerzas adquiridas hasta el Congreso de la Unión, donde se legitiman finalmente las causas ciudadanas.<sup>155</sup>

El Grupo Oaxaca comenzó a partir de individuos con capacidad de accionar, convocar una comunidad y conducir una agenda político-social, con la peculiar característica que eran académicos y editores de periódicos.

<sup>153</sup> *V. gr.* las críticas al primer borrador de ley de acceso a la información fueron severas especialmente en la prensa. *Cfr.* Delgado, Álvaro y Scherer, María, “Rebatiña por la Ley de Acceso a la Información Pública”, *Proceso*, núm. 1280, 13 de mayo de 2001, pp. 20-23.

<sup>154</sup> Piénsese en la profesora Beatriz Solís y en Javier Esteineu, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.

<sup>155</sup> El estudio del parlamento como espacio mediador se revisa en Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, *op. cit.*, nota 107, p. 413.

cos nacionales. Los académicos buscaron el apoyo de organizaciones no gubernamentales internacionales expertas en el tema del acceso a la información para construir el proyecto legislativo en México.

En una fase inicial, la organización Artículo 19 de Inglaterra, el Programa para Derecho de los Medios (PCLMP) en la Universidad de Oxford y la Fundación Konrad Adenauer, entre otras instituciones, se interesaron por impulsar el debate nacional del tema. Por el lado de los editores, la Sociedad Interamericana de Prensa, tradicionalmente en oposición a cualquier legislación que normara la libertad de expresión e información, se unió a debatir sobre una ley de acceso a la información aprovechando la oportunidad política en el cambio de régimen presidencial.

En el IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional organizado en la UNAM del 6 al 9 de febrero de 2001, Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva expusieron una conferencia clave sobre el significado contemporáneo del derecho de acceso a la información pública. Ese mismo mes, ya sentadas las bases del discurso, Luis Javier Solana invitó a los académicos a participar en el seminario de la SIP y discutieron la importancia de sumar mentes, recursos y consensos para impulsar la ley.

Es probable que las relaciones entre estos tres actores fueran el *germen* de lo que más tarde se convirtió en el Grupo Oaxaca. Se sumaron los interesados más visibles y conocedores del tema, como Jorge Islas López, quien aportó conocimientos jurídicos fundamentales para la construcción del discurso de la campaña de difusión y particularmente la escritura de la ley.<sup>156</sup> Con el apoyo de Rossana Fuentes Berain, ex subdirectora del periódico *Reforma*, los iniciadores se acercaron a los directivos del Grupo Reforma y coincidieron con la idea de la importancia capital del tema y la necesidad de una ley.<sup>157</sup>

De los cuatro temas antes mencionados que propuso la SIP, el Grupo Reforma estuvo de acuerdo en acotar el corto plazo para el trabajo común sobre la reglamentación del acceso a la información, siendo un tema también de su agenda previamente. En el ánimo de sumar fuerzas plurales dentro de la prensa mexicana, Ernesto Villanueva se acercó a la Asociación Mexicana de Editores (AME) con su presidente, Benjamín Fernán-

<sup>156</sup> Navarro Rodríguez, Fidela, *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, México Fundación Universitaria de Derecho Administración y Política, 2004, p. 120.

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 121.

dez Pichardo; mientras que Solana logró el apoyo de la Asociación de Editores de los Estados (AEE) tradicionalmente desunida de la AME.<sup>158</sup>

En el Seminario Internacional Derecho de Acceso a la Información y Democracia, realizado en la Ciudad de México el 19 y 20 de marzo de 2001 en la Universidad Iberoamericana, el presidente y director general del Grupo Reforma, Alejandro Junco de la Vega, afirmó que celebraba observar que el consenso sobre la necesidad de una ley de acceso a la información crecía, favoreciendo a una cultura de mayor apertura informativa, pero le preocupaba el rumbo del debate nacional. Para Junco, la apertura informativa podía seguir el camino que han seguido otras “buenas intenciones”, donde “los buenos propósitos se terminan frustrando, cuando no somos capaces de distinguir lo prioritario de lo accesorio”.<sup>159</sup>

Así fue como los periódicos integrantes del Grupo Oaxaca que no formaban parte de la SIP, en particular dos diarios de mayor tiraje e impacto, *La Jornada* y el *Reforma*, se incorporaron a la coalición persuadidos del potencial éxito del movimiento.<sup>160</sup> Al unirse estos diarios se sienta un precedente en la historia de la prensa mexicana: el hecho inusitado de sobreponerse a las ideologías políticas enfrentadas entre diarios, además en competencia de mercado, fortaleció la nueva coalición al tiempo que la dotó de legitimidad. El acceso a la información se convirtió en la causa común para los periódicos de *izquierda* y de *derecha*.

El periodista y miembro del Grupo Oaxaca, Jenaro Villamil explicó que el periódico *La Jornada* es “sectario” y nunca había tocado el tema por considerarlo “propio de una plataforma liberal-democrática”, no como una causa concreta de justicia social.<sup>161</sup> Los directivos y representantes de los periódicos vislumbraron entonces el cambio de régimen presidencial como el momento dorado para promover la ley de acceso a la información; en tanto el Grupo Oaxaca se conformaba poco a poco.

De hecho, la heterogeneidad de sus miembros, en términos de intereses e ideologías, dio sustancia y legitimidad al Grupo Oaxaca, como se discute a fondo más adelante. A los empresarios de la prensa mexicana

<sup>158</sup> *Idem*.

<sup>159</sup> Junco de la Vega, Alejandro, “Acceso a la información y periodismo en México”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 123, p. 51.

<sup>160</sup> Figuras clave en esta construcción de puentes entre los periódicos de la SIP y los dos mencionados fueron Rossana Fuentes Berain, Ernesto Villanueva y Luis Javier Solana, entre otros miembros activos del Grupo Oaxaca.

<sup>161</sup> Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 123.

les interesó obtener una ley que les beneficiara, para que finalmente dejaran de obtener información por relaciones políticas, corrupción periodística, o concesiones a políticos a cambio de “la nota”. Claramente la mejora de políticas del acceso a la información llevaría a una nueva relación entre el Estado y los medios de comunicación, con reglas claras y más equitativas.

Quizá el objeto o incentivo de participar en el movimiento social por parte de los editores, en palabras del miembro del Grupo Oaxaca, Miguel Treviño, fue porque se trataba de una ley hecha por ciudadanos para los ciudadanos más que para periodistas.<sup>162</sup> Además de estos argumentos, no hay que descartar que también hubo un interés natural de los medios impresos por *hacer historia* en la defensa de la libertad de expresión e información, reestablecer su relación con el Estado, y reforzar sus credenciales democráticas ante la opinión pública en el nuevo contexto de cambio político.

Valga decir que, aunque algunos periodistas de la radio se preocuparon por difundir los avances en la campaña por el acceso a la información, en general la radio y la televisión quedaron fuera del movimiento. De hecho, en 2001 la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión y la Secretaría de la Contraloría fijaron una postura en donde interpretaron que el derecho a estar informado pertenece a la “población” y no a cada persona, lo que sitúa el derecho fuera del campo de los ciudadanos; con eso se excluyeron del movimiento en pro del derecho de acceso a la información y la transparencia del gobierno.<sup>163</sup>

Para Jenaro Villamil, los medios electrónicos no participaron en la promoción de la ley de acceso a la información porque estaban ocupados en su propio debate: las reformas a la Ley de Radio y Televisión y la Ley de Telecomunicaciones. Intencionalmente, el Grupo Oaxaca no buscó su apoyo queriendo evitar la dispersión de temas con la participación de la CIRT y sus propios intereses, y así mantener focalizada la atención y el debate público al acceso a la información.<sup>164</sup> Lo cierto es que en las campañas pasadas por la reglamentación del derecho a la información, justamente la dispersión de los temas en la demanda y las múltiples voces

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 118.

<sup>163</sup> Comentario aludido por Junco de la Vega, Alejandro, “Acceso a la información y periodismo en México”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 123, p. 52.

<sup>164</sup> Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 125.

cantando a su propio tono fue un problema de estrategia que costó más de veinticinco años de esfuerzos sin resultados a muchos ciudadanos comprometidos con la libertad de expresión y de información.

El presidente del Grupo Reforma reconoció en una ocasión que había una tentación por legislar de un solo golpe cada uno de los eslabones del proceso informativo: productores de la información públicos y privados, medios, derechos de los periodistas, relación del gobierno con los medios. Y de seguir este camino, nuevamente en 2001 habría “gran turbulencia generada desde muy distintos frentes, muchas palabras gastadas en un sentido y en otro, para finalmente quedarnos con un debate que por querer abarcar todo termina siendo estéril”.<sup>165</sup>

No todos en el Grupo Oaxaca fueron académicos, editores y periodistas, aunque como se ha explicado aquí éstos orquestaron el movimiento. La participación de las asociaciones civiles, en particular las dedicadas a los derechos humanos, los derechos políticos y electorales, y al medio ambiente, fue relevante en el contexto nacional pero no necesariamente dentro la lógica operativa del Grupo Oaxaca. Su presencia en la campaña en medios fue sumamente útil para dar el soporte necesario al discurso de los derechos humanos como la base del acceso a la información.

Incluso, algunas organizaciones civiles se unieron a los desplegados en periódicos coordinados por el Grupo Oaxaca para avalar los principios normativos de la garantía del derecho de acceso a la información. En igual intensidad, fracciones del sector empresarial apoyaron la ley como consecuencia de las nuevas exigencias de México en los mercados internacionales, para ser más competitivos y transparentes reconociendo el mal que la corrupción hace entre las empresas y el gobierno. Este sector no se reflejó directamente en la campaña del Grupo Oaxaca, pero fue aliado que aportó elementos de presión al gobierno y al Congreso de la Unión desde su propia trinchera, usando sus relaciones con legisladores y políticos.

Entre todos estos grupos activos dentro del movimiento nacional sobresalió la alianza del Grupo Oaxaca. El grupo se integró por todos los firmantes en la Declaración de Oaxaca de mayo de 2001. Ese mismo mes, y por razones de operatividad, se conformó una Comisión Técnica que coordinó las acciones actuando ejecutivamente. Los periódicos nom-

<sup>165</sup> Junco de la Vega, Alejandro, “Acceso a la información y periodismo en México”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 123, p. 53.

braron a un representante dentro de su equipo para que participara en las actividades del Grupo Oaxaca y así se instaló la Comisión.

Formaron parte de esta Comisión durante todo el periodo de duración de la campaña del Grupo Oaxaca (mayo de 2001-abril de 2002): Juan Francisco Escobedo (Universidad Iberoamericana), Jorge Islas López (UNAM), Issa Luna Pla (Universidad Iberoamericana), quien a su vez fungió como secretaria técnica llevando registro de las acciones y convocando a las reuniones del grupo, Salvador Nava Gomar (Universidad Anáhuac del Sur), Roberto Rock Lechón (*El Universal*), Luis Ernesto Salomón Delgado (*El Informador*), Luis Javier Solana Morales (*El Universal*), Miguel Treviño de Hoyos (*Reforma*), Ernesto Villanueva Villanueva (Universidad Iberoamericana), Jenaro Villamil (*La Jornada*).

En la Comisión Técnica participaron de manera temporal dos miembros más: en las primeras reuniones estuvo presente Miguel Carbonell Sánchez (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM) y en las últimas reuniones Sergio Elías Gutiérrez (Grupo Reforma), ambas participaciones, aunque cortas, fueron de suma importancia especialmente para la elaboración del proyecto de ley. El Grupo Oaxaca y su Comisión funcionaron como alianza que llevó a cabo la campaña de difusión y luego la elaboración del proyecto de ley, a su vez tendía puentes de comunicación entre actores clave dentro del gobierno y el Congreso de la Unión.

Un punto importante es que los académicos y activistas que intentaron reglamentar el derecho a la información en los años ochenta no fueron parte crucial, pero sí importante en las alianzas del Grupo Oaxaca.<sup>166</sup> Las figuras del movimiento por la libertad de expresión e información de antaño, por sus vínculos con los temas de la reforma de la radio y televisión, representaron el riesgo de ampliar el foco en el tema de acceso a la información y dispersar la fuerza de la campaña en muchas causas. Intencionalmente, la alianza del Grupo Oaxaca recurre a nuevos actores, a profesionistas académicos con un enfoque diferenciado en el acceso a la información, que formulara canales innovadores de comunicación con la clase política sobre un discurso de mutua conveniencia.

Ya al final del curso de las acciones del Grupo Oaxaca, en la fase de elaboración y cabildeo de la ley, el análisis de las alianzas del Grupo Oa-

<sup>166</sup> Por mencionar algunos nombres, se piensa en Javier Corral Jurado, Beatriz Solís Lerec, Fátima Fernández Christlieb, personajes con una amplia trayectoria en la promoción de la regulación de los medios electrónicos de comunicación.

xaca pasa por los partidos políticos. Por un lado, los representantes de la mayoría de los partidos, excepto el PAN, se unieron al movimiento del Grupo Oaxaca y dieron cabida a que sus legisladores dentro de las Cámaras apoyaran el proyecto de ley del grupo. Sin embargo, blindaron a sus propias estructuras de la aplicación directa de la transparencia y el acceso a la información hacia dentro de los partidos políticos. Aunque este hecho fue irreversible y quedó como tal plasmado en la LFTAIPG, lo cierto es que los líderes de los partidos en aquel momento se convencieron de la necesidad de legislar sobre los tres poderes de la Unión, y se comprometieron a participar y acompañar al movimiento, en particular en el momento de la deliberación legislativa y la aprobación.

En un primer momento de la campaña existía consenso en la necesidad de una ley de acceso a la información y transparencia gubernamental ejemplar para el país. El *qué* era claro, pero el *cómo* se garantizaría estaba en la mesa de debates y de negociación. El punto clave de las alianzas del Grupo Oaxaca fue reflexionar sobre los tiempos adecuados y los actores fundamentales que debían participar en el proceso de elaboración y consenso para “lograr una ley en las mejores condiciones posibles aprobada en el Congreso de la Unión”.<sup>167</sup> El grupo se impuso metas paulatinas: la campaña en medios, que duró poco más de un año; la elaboración de la propuesta de ley y el trabajo de aprobación. Una vez alcanzadas estas metas, las alianzas del Grupo Oaxaca se disolvieron cuando el objetivo se cumplió con la aprobación de una ley de acceso a la información de vanguardia.

### 3. *Definición del discurso*

La construcción del movimiento social que se estudia aquí pasa por la definición de un discurso o conjunto de unidades lingüísticas que dieron contenido y expresión a la campaña por el acceso a la información. El Grupo Oaxaca contribuyó, y en gran medida definió el discurso del acceso a la información y la transparencia desde la docencia de sus miembros y desde el origen de su alianza.<sup>168</sup> Se trata de un tipo de discurso con len-

<sup>167</sup> Villanueva, Ernesto, “El derecho de acceso a la información. Reflexiones sobre el caso de México”, *op. cit.*, nota 123, p. 100.

<sup>168</sup> Piénsese en los académicos como Ernesto Villanueva y Miguel Carbonell. Autores cruciales para la definición del discurso, fuera del Grupo Oaxaca, fueron Sergio López-Ayllón y Jorge Carpizo McGregor.

guaje propio y versátil, construido con términos de las disciplinas jurídicas y de administración pública, y desde la ciencia política y la teoría democrática. Adicionalmente, el discurso fue enriquecido con principios y experiencias de los movimientos sociales internacionales por la defensa del derecho a la información que antecedieron al mexicano. Todo esto en su conjunto propició la elaboración de términos nuevos para el público nacional y, en algunos casos, el reciclaje de otros.

Definitivamente el tema da para elaborar un análisis riguroso del discurso, que podría plantearse en los términos de Michael Foucault o Jürgen Habermas, para comprender la formación, los ensambles entre las diferentes unidades lingüísticas, sus características, la dinámica de las reglas, las transformaciones, los umbrales del discurso, así como los grupos de relaciones entrelazadas.<sup>169</sup> Aunque no se pretende aquí demostrar hasta sus últimas causas cómo el Grupo Oaxaca definió el discurso, baste con enunciar ciertos rasgos clave.

El discurso definido tuvo dos rasgos sustanciales. Primero, el Grupo Oaxaca presentó un lenguaje novedoso para el contexto y la circunstancia mexicana en materia de regulación de la información cuando desligó el concepto del *derecho a la información* de la legislación de medios de comunicación. El reto estuvo en la aplicación más amplia del concepto de *información*, planteado como aquello que refiere mucho más que las *noticias*, pero que en un contexto democrático y participativo, el derecho a la información es un derecho ciudadano para acceder a la información gubernamental. Esta idea dio pie al uso del conocido derecho de manera novedosa que permitió separar las normas que rigen a los medios de las normas que garantizan el acceso directo de los ciudadanos a la información en manos de su gobierno. El segundo elemento distintivo del discurso está en la propuesta de una serie de premisas de lógica jurídica que dieron la estructura intelectual necesaria para definir el nuevo lenguaje y ofrecer un discurso original justificado. La concatenación de argumentos estructuró de manera sencilla la necesidad de contar con una ley de acceso a la información como elemento indispensable de la democracia mexicana.

La definición del discurso tuvo un marco sólido dentro de la teoría democrática, vinculando los conceptos de información, ciudadanía y go-

<sup>169</sup> Referirse a Foucault, Michel, "Politics and the Study of Discourse", *Ideology and Consciousness*, núm. 3, 1978, pp. 7-26.



bierno democrático. Para Juan Francisco Escobedo, miembro del Grupo Oaxaca, este vínculo le permitiría al gobierno y a la sociedad disponer de mejores elementos para culminar el proceso de cambio de régimen, viniendo de más de setenta años de hegemonía del PRI; además de propiciar las transformaciones culturales y orientar acciones para la estructura y funcionamiento del gobierno hacia la consecución realista de metas de eficacia, eficiencia, transparencia, control de la corrupción y rendición de cuentas.<sup>170</sup>

Para los miembros del Grupo Oaxaca, la premisa detrás del derecho de acceso a la información consistió en que la información que tienen los servidores públicos no es propiedad del Estado, sino de los ciudadanos; en palabras de Salvador Nava:

para garantizar el contenido esencial del derecho de acceso a la información pública, se requiere del principio general que reconoce la propiedad ciudadana de la información; la obligación que tiene toda autoridad (los tres poderes), órganos autónomos (IFE, CNDH y Banco de México), asociaciones políticas y, en general, cualquier persona pública o privada que maneje recursos públicos, de entregar toda la información solicitada por cualquier persona.<sup>171</sup>

Esta premisa se convirtió, durante la campaña del Grupo Oaxaca en 2001, en una expresión novedosa y legítima, no vinculada con otro tipo de demandas sociales o individualistas, y menos con banderas partidistas.

En la definición del discurso del Grupo Oaxaca hubo una premisa fundamental y determinante que le dio distinción ante otros discursos predominantes (por ejemplo el del Poder Ejecutivo), ésta es que el acceso a la información, antes de ser un componente de la transparencia y la rendición de cuentas, es un derecho fundamental. Esta premisa, por su estructura y por las voces que la acuñaron, derivó en una demanda ciudadana clara y directa: el acceso máximo a la información. Explicó Salvador Nava en el momento de la campaña pública que el acceso a la información

<sup>170</sup> Escobedo, Juan Francisco, “Información pública y cultura democrática”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 123, p. 26.

<sup>171</sup> Nava Gomar, Salvador, “El derecho de acceso a la información en el Estado constitucional. Apuntes para el caso mexicano”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.), *Nuevas perspectivas del derecho de la información*, México, Universidad Iberoamericana, 2002, p. 159.

es un derecho fundamental, y “como ocurre con los valores absolutos, no podemos tener medios derechos. Tenemos o no tenemos. Hay apertura a la información o no la hay. Ya basta de puertas entreabiertas, de ventanas con persianas abajo”.<sup>172</sup>

Durante 2001 el discurso del Grupo Oaxaca puso énfasis en que el acceso a la información es un “derecho”, y ley que se discutía debía ser *reglamentaria* del derecho constitucional a la información. En esto residió el triunfo democrático del Grupo Oaxaca, mientras que el enfoque predominante dentro del Ejecutivo miró a los beneficios administrativos y financieros del gobierno que no involucraba directamente principios democráticos.<sup>173</sup> Esto es, el discurso de la transparencia por sí solo se percibía ambiguo o carente de un contenido de acción y participación social, y únicamente dirigido a la comunidad burocrática. Esta diferencia de enfoques posicionó el discurso del Grupo Oaxaca en un *discurso de oposición*, reivindicando intereses sociales de participación ciudadana y de derechos fundamentales, que como se comprueba en este libro encajó casi a la perfección con las necesidades de los legisladores que apoyaron la iniciativa del Grupo Oaxaca.

La cuarta característica del discurso es que éste contribuyó a perfilar la agenda del Estado hacia los intereses ciudadanos más que a los burocráticos. El discurso definido por el Grupo Oaxaca cambió la paradoja de la realidad mexicana, donde el Estado mexicano operaba bajo el supuesto de que “toda la información en manos de entidades gubernamentales es secreta, salvo la que decida hacer pública la autoridad en forma discrecional”.<sup>174</sup>

El Grupo Oaxaca no solamente tomó conciencia de este supuesto que subyacía sin ser motivo de polémica, también lo invirtió, y entonces “toda la información es pública, salvo la que el Estado clasifique como reservada”, a lo que llamó: principio de la “máxima publicidad” de los actos del Estado. Este principio, a fuerza de repetidas menciones y alusiones

<sup>172</sup> Nava Gomar, Salvador, “El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización”, en López-Ayllón, Sergio *et al.*, (coords.), *op. cit.*, nota 24, p. 47.

<sup>173</sup> Según Cohen: “It is easy to see why rights must trump democracy so defined and why policy decisions are not seen as involving matters of principle”. Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, *op. cit.*, nota 108, p. 585.

<sup>174</sup> Villanueva, Ernesto, “El derecho de acceso a la información. Reflexiones sobre el caso de México”, *op. cit.*, nota 123, p. 99.

en los medios de comunicación y la opinión pública, se relacionó con la petición social de una ley de transparencia y acceso a la información; develó la enorme necesidad de adoptar tal ley para el beneficio de la democracia y no precisamente de la burocracia.

Ahora bien, hubo claramente dos momentos diferentes del discurso definido por el Grupo Oaxaca: 1) la campaña de la ley, y 2) la elaboración de la ley. Entender estos dos momentos del discurso es clave porque los términos utilizados para la campaña y los introducidos en la ley difieren en contenido, naturaleza y rigor. Por ejemplo, en la campaña se utilizó el término “derecho a saber” por su fácil comprensión para el público en general y la posibilidad de colocarlo rápidamente en el contenido de los medios impresos de comunicación. Pero el término no es como tal un derecho establecido en la legislación mexicana ni tampoco en la internacional. Se trata de una metáfora que expresa la necesidad de conocer información en manos del gobierno desde el punto de vista de los ciudadanos.

La Constitución mexicana no contiene aquel término, pero sí establece en el artículo 6o. la garantía del “derecho a la información” y el “derecho de acceso a la información”, término de naturaleza jurídica y contenido definido incluso en el derecho comparado de diversos países del mundo. Así, el “derecho a saber” cumplió su función dentro de la campaña de difusión, para convertirse ya en el texto de la ley en un “derecho a la información”, que deriva en el “derecho de acceso a la información”, término utilizado por la Corte mexicana, y por tanto su naturaleza es técnica jurídica.

De haberse considerado en la ley el llamado “derecho a saber”, hubiera traído consigo toda su ambigüedad y confusión legal, y su implementación estaría lejos de ser una realidad al no provenir de una fuente legítima como la Constitución. En contraste, el término “derecho de acceso a la información” denota el objeto que regula la ley de manera directa y que es aplicable a la realidad tomando en cuenta la jurisprudencia en la materia.

Lo mismo sucede con la palabra transparencia. En el lenguaje coloquial, cualquiera podría exigir un *derecho a la transparencia* de los actos del Estado, que aunque suena a consigna ciudadana real, no trasciende el lenguaje a los actos jurídicos vinculantes. Como se ha explicado, la transparencia es un concepto abstracto utilizado en literatura sobre la economía y finanzas, después también referida en textos sobre el buen gobierno, pero lejos del lenguaje de los derechos humanos. Sin embargo, *transpa-*

*rencia y rendición de cuentas* no tenían un significado claro para la vida política y ciudadana del país hasta antes de la campaña de la LFTAIPG. La conceptualización de todos estos términos novedosos, incluyendo el “derecho a saber”, dio paso a los valores y principios que el Grupo Oaxaca desarrolló a lo largo de la campaña pública.

En el momento de la elaboración de la ley, como parte del proceso legislativo de deliberación, se discutió que los términos plasmados en la ley fueran lo menos posible ambiguos, amplios o generales, para reducir el margen de la interpretación de las autoridades obligadas a obedecer la ley y ofrecer ciertos principios y premisas acordes a los estándares de máximo acceso a la información que contribuyeran a dar certeza jurídica.

Cabe decir más acerca de cómo fue el discurso generado en el seno del Grupo Oaxaca, retomando la teoría de sociedad civil y recordando las características del movimiento por el acceso a la información. De hecho, la misma formación y acción del Grupo Oaxaca fueron un discurso de oposición en sí mismo, que sirvió de piedra angular para proyectar el discurso del derecho de acceso a la información y dirigirlo a las partes interesadas (el Ejecutivo Federal, legisladores, políticos y figuras públicas en general).

Así, cuando los derechos fundamentales han sido violados o ignorados, y el discurso se dirige a la mayoría de las partes interesadas que ostentan el poder político, y cuando la sociedad civil demuestra que esta mayoría ha violado los derechos o los ignora, entonces la *desobediencia cívica*, antes explicada, se convierte en una forma de *discurso público*. Esta forma cívica de actuar es sin duda la fuente de la creación de derechos en las democracias, que de ser posible se institucionalizan con un lenguaje particular, un lenguaje devenido del accionar de un movimiento social. La desobediencia cívica se recarga o apoya en la opinión pública para verdaderamente ver reflejados sus efectos, donde se pone a prueba el tipo de acción ciudadana políticamente significativa y palpable. Esta acción política, para Ronald Dworkin, se debe traducir al lenguaje de los derechos que se reconocen y plasman en los gobiernos democráticos.<sup>175</sup>

Es más, la relación entre la democracia representativa y la sociedad civil se concentra en la demanda de los derechos humanos. Los derechos que están en contra de los privilegios, las inmunidades o las libertades del Estado son reafirmados cuando se proponen desde los individuos, los

<sup>175</sup> Cohen, Jean L. y Arato, Andrew, *op. cit.*, nota 107, p. 582.

grupos de la sociedad civil y los movimientos en la esfera pública.<sup>176</sup> El derecho de acceso a la información en México, visto desde este marco, es un discurso propuesto también desde la universidad en sus facetas ciudadana y civil, está conjugado con discursos interrelacionados de los editores de periódicos, y diversos activistas que contribuyeron a la aprobación de la ley.<sup>177</sup>

Así, los intercambios académicos y profesionales de expertos internacionales proveyeron de conocimiento al Grupo Oaxaca y a un gran número de periodistas, activistas y servidores públicos interesados en promover una legislación progresista en la materia. Un ejemplo palpable son las aportaciones al discurso mexicano hechas por el Programa de Acceso a la Información Pública de Bulgaria, grupo civil promotor de la ley en dicho país, cuyo objetivo inicial fue elaborar, junto con un grupo de abogados expertos, los principios básicos de una ley aprobada en 2000.

La experiencia búlgara aportó elementos del *know how* (saber cómo operar) a la construcción del discurso mexicano del derecho, que en la práctica consistió en compilar leyes de otros países y hacer análisis comparados, difundir el estudio involucrando a las organizaciones de la sociedad civil, líderes de opinión y miembros del Parlamento y Poder Legislativo.<sup>178</sup> Como este ejemplo se retomaron muchos más términos acuñados por movimientos sociales en el extranjero, que como se menciona en el capítulo primero de este libro, conformaron el significado social del derecho a la información.

A la par, el Grupo Oaxaca recuperó términos jurídicos de la legislación comparada que se fueron integrando al discurso general. En este ejercicio de la creación de términos existe un paso implícito interesante y es que los términos jurídicos acabaron por dar claridad a la premisa elaborada por la sociedad civil. Se puede pensar, por ejemplo, en la premisa de que el acceso a la información debe ser gratuito o sin costo para el solicitante, de tal manera que el costo no se convierta en un obstáculo. Esta demanda social pasó a un término que expresa el mandato jurídico reflejado en el texto de la legislación que institucionaliza y articula la

<sup>176</sup> Estos derechos deben ser garantizados por la ley como límites al Estado verdaderamente, no como derechos u obligaciones que derivan del mismo. *Ibidem*, p. 413.

<sup>177</sup> La relación entre el profesorado y la ciudadanía es descrita en Derrida, Jacques, *op. cit.*, nota 138.

<sup>178</sup> Emmy Barouh, “Práctica del derecho de acceso a la información en la experiencia comparada”, *op. cit.*, nota 123, p. 10.

premisa. En este sentido, aunque el lenguaje social de la demanda y el lenguaje de la ley son diferentes, existe una correlación de causalidad clara que fue asegurada con el seguimiento del Grupo Oaxaca al trabajo legislativo.

Este discurso finalmente tuvo que ser introducido en las audiencias específicas para su aprehensión y aceptación. La complejidad de avanzar el discurso conllevó una labor de docencia y traducción del lenguaje un tanto técnico para difundir la necesidad de garantizar un derecho fundamental y mejorar la administración pública. La labor docente, como se ha dicho aquí, derivó de la relación entre académicos y editores de los medios impresos, quienes difundieron, a través de la prensa, artículos que definían el derecho a la información en términos simples. Así, en el ánimo docente, el discurso pasó por diversas adecuaciones dependiendo de la audiencia; aunque los valores del discurso no variaron, el lenguaje se estructuró de forma que mostrara a todas luces los beneficios de contar con una ley de acceso a la información ante ciudadanos, servidores públicos, legisladores y jueces.

Incluso, parte del proceso de posicionamiento y penetración del discurso fue elaborar una versión atractiva para los políticos, legisladores y gobernantes. La estrategia significó que el Grupo Oaxaca persuadiera a los políticos de que la ley sería, en caso de aprobarse, un elemento de un gobierno de innovación, vanguardista, clave para instaurar una nueva forma de vida entre la relación Estado-sociedad en un ambiente de confianza y transparencia.

Igualmente se enaltecó la consecuencia práctica administrativista de la ley, en tanto que obliga al gobierno a administrar y ordenar sus propios archivos, haciendo más eficaz el trabajo de los burócratas. Todas estas premisas, algunas teóricas y otras bien demostradas en países con leyes similares, se consideran piezas del lenguaje del derecho de acceso a la información.<sup>179</sup> Algunas líneas del discurso o premisas en palabras de Ernesto Villanueva son que el acceso a la información sirve para:<sup>180</sup>

<sup>179</sup> Este punto podría ser rebatido por los administrativistas, que mirando al acceso a la información desde aquella disciplina, podrían argumentar justo lo inverso: el acceso a la información forma una parte del amplio campo de estudio de la transparencia y rendición de cuentas. Esta postura se refiere en el último capítulo de este libro.

<sup>180</sup> Villanueva, Ernesto, "El derecho de acceso a la información. Reflexiones sobre el caso de México", *op. cit.*, nota 123, p. 77.

1. Fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática, porque todos los ciudadanos saben de antemano cuáles son las reglas del juego, qué es lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta a pautas razonables de previsibilidad.
2. Ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública.
3. Promover que tanto los ciudadanos como los servidores públicos se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones de su vida cotidiana, su negocio o mandato público.
4. Reducir el rumor en la opinión pública y aumentar las noticias confirmadas con información oficial.
5. Fomentar el acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las más distintas actividades de la vida nacional.

La construcción de un lenguaje propio sería poco útil sin el acompañamiento de la difusión y uso de ese lenguaje. Para tales efectos, tuvo que suceder un acercamiento clave entre académicos expertos en la materia y propietarios y editores de los medios. El acercamiento derivó en un real cambio cultural que ayudó paulatinamente para que los directivos de los periódicos estuvieran convencidos de que el esfuerzo por legislar el derecho de acceso a la información requería del trabajo conjunto de medios, academia y organismos ciudadanos para difundir el derecho a la información en un Estado democrático.<sup>181</sup> Tampoco se debe perder de vista que algunos legisladores fueron elementales en la difusión del lenguaje del derecho al interior de las cámaras. En concreto, los legisladores instruyeron a la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca sobre cómo presentar el debate ante el Congreso de la Unión al tiempo que hicieron suya la terminología y premisas del derecho.

### III. CAMPAÑA POR LA DEFENSA

Resulta interesante entender el modo en que operó el Grupo Oaxaca a lo largo del proceso de defensa de la LFTAIPG. Se ha dicho ya que el movimiento social y político se compone de una trama de relaciones y acciones interconectadas que mantuvieron una dependencia crucial en las

<sup>181</sup> Rock, Roberto, “El valor del acceso a la información en el ejercicio periodístico”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 123, p. 70.

diversas etapas de la reforma. La red funcionó de forma estratégica y dirigida a través de acciones muy concretas.

De hecho hay diferentes explicaciones para comprender, de una manera simple, que la campaña organizada por el Grupo Oaxaca tuvo un impacto positivo sin lugar a dudas. Se habla de *campaña* como el conjunto de planes, estrategias, principios operativos y actividades que conducen a un movimiento social organizado a un fin determinado, en este caso la aprobación de una ley reglamentaria.<sup>182</sup> Juan Francisco Escobedo ha dividido este proceso en cuatro fases: *a)* delimitación temática y dinámica interna; *b)* posicionamiento temático y elaboración del proyecto; *c)* gestión pública del proyecto y relaciones con el gobierno, y *d)* incidencia en la agenda parlamentaria.<sup>183</sup>

La primera fase comprende el periodo de trabajo de los integrantes del Grupo Oaxaca por ampliar sus miembros en función de la capacidad de actuar de cada uno y también para lograr el acuerdo entre los mismos sobre los temas estructurales de la demanda social y política. La segunda se ocupa de la incidencia del tema seleccionado (el derecho de acceso a la información) en la agenda de los medios de comunicación, que a su vez repercutió en la agenda de los organismos del Estado, en particular la del Poder Ejecutivo Federal. La tercera fase engloba la labor de cabildeo o *lobby* con legisladores y gobierno.

Este modelo de la campaña es bastante útil en tanto fracciona el proceso global tomando como criterio normativo el tipo de actividades que el Grupo Oaxaca adoptó en las diferentes circunstancias que se le presentaron. Construyendo sobre este modelo, se aportan elementos nuevos en el estudio del modo de operación del Grupo Oaxaca y se revisan algunos principios operativos fundamentales del grupo y de su estrategia, que forman parte de la base lógica de sus actos. Adicionalmente, se narran sus acciones y se repasa en los obstáculos que enfrentaron, con el ánimo de presentar un panorama justo del “saber cómo” o *know how*, que a diferencia de otro tipo de conocimientos, aporta elementos técnicos, prácticos y los criterios que normaron la campaña.

<sup>182</sup> Otros miembros del Grupo Oaxaca han reconocido que la movilización de la opinión pública y el impulso de la ley fue posible gracias a la estrategia que combinó las variables políticas, institucionales, sociales y mediáticas. *V. gr.* Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de la opinión pública en México. El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *op. cit.*, nota 122.

<sup>183</sup> *Ibidem.*



### 1. *Principios operativos del Grupo Oaxaca*

La base lógica de la campaña del Grupo Oaxaca, contrariamente a lo que se pensaría, fue diseñada en su mayoría “sobre la marcha”. El impacto que fueron teniendo sus primeras acciones, principalmente frente al Poder Ejecutivo Federal, así como la retroalimentación de las diversas fuerzas y actores participantes en el movimiento, influyeron ampliamente en el plan de trabajo del grupo. Lo anterior no significa que el Grupo Oaxaca procedió sin causa y sin rumbo, y mucho menos sin planes de estrategia. Resulta relevante abstraer a detalle los principios normativos aplicados a lo largo de las diversas fases de la campaña.

Los principios enumerados aquí no guardan un orden cronológico o prioritario; son una compilación amplia de principios operativos que el grupo mantuvo a lo largo de la campaña, algunas veces con más énfasis en algunos, pero todos ellos presentes entre sus integrantes y en la lógica soberana del Grupo Oaxaca.

#### *A. Independencia y constitución informal*

El Grupo Oaxaca no era un equipo de colegas que buscara iniciar un movimiento social para más adelante convertirse en una asociación civil, y menos una organización política. Tampoco fue un grupo de profesionales que bajo una convocatoria del gobierno se organizara para participar en foros de consulta o similares.<sup>184</sup> El grupo se formó y operó con el único propósito de impulsar la reglamentación de derecho de acceso a la información, apoyándose en la calidad *ciudadana* de sus miembros, manteniendo dicho atributo ante cualquier otra identidad (editor, académico o formadores de opinión). En pocas palabras, sus miembros antepusieron el interés ciudadano al de las empresas e instituciones que representaban, en su participación y acción dentro del Grupo Oaxaca.

Esta forma de operar permitió que el grupo mostrara una faceta desinteresada ante el público respecto a los beneficios políticos y económicos que la reforma traería consigo. Igualmente, habilitó su capacidad de negociar y construir alianzas de corto y mediano plazo con diversos actores, al no verse comprometido por estatuto a una serie de normas que li-

<sup>184</sup> *Idem.*

mitaran su necesidad de acuerdos. Siendo los mismos integrantes del grupo los propios patrocinadores de sus actos, canceló que la variable financiera determinara sus operaciones, otorgando autonomía y sustentabilidad para lograr sus objetivos. Por último, gracias a la soberanía del grupo y la credibilidad de sus alianzas fue posible justificar sus acciones de confrontación con el Estado, así como el reconocimiento de las actitudes positivas de aquellos funcionarios públicos que mostraron interés y compromiso.

### B. *Ausencia de protagonismos*

La buena voluntad y ausencia de protagonismos fue un punto elemental en la estrategia del Grupo Oaxaca y en particular de su Comisión Técnica. En palabras de Villanueva, “en el seno del grupo se dio prioridad al consenso en lo fundamental. Empezamos a dejar de lado aquellos aspectos donde no había acuerdos y poco a poco fuimos pasando de la preocupación a la ocupación, de la crítica a la propuesta”.<sup>185</sup>

Durante su participación en la Comisión Técnica, Miguel Carbonell también pudo percatarse de esto, “ninguno de nosotros iba a cobrar un centavo, pero suponía una inversión de conocimiento, voluntad y tiempo que merecía la pena”.<sup>186</sup> Por enaltecedor que parezca, en la lógica operativa del día a día de la Comisión Técnica, ninguno de los sectores representados (medios, sociedad civil, academia) se afanaron por imponer su propia agenda.<sup>187</sup> Así, se afirma que el grupo definió una lógica propia de trabajo que más adelante se reflejó en sus acciones.

El *locus* de la práctica del grupo en general ha sido bien expresado por Salvador Nava como una labor de “distintas encerronas de trabajo, con ausencias de protagonismos y plena disposición de cada uno de los miembros, la continua interacción fortaleció al grupo”.<sup>188</sup> Este principio operativo también retribuyó a la confiabilidad del grupo y a la legitima-

<sup>185</sup> Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 66.

<sup>186</sup> *Idem.*

<sup>187</sup> “Los medios no pusieron su agenda, ni tampoco lo hicieron los académicos y activistas participantes. Hubo acuerdos de consenso para el bien de México, de las personas todas”. Villanueva, Ernesto, “Transparencia y rendición de cuentas: el papel de la sociedad organizada y el derecho a saber”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 143, p. 267.

<sup>188</sup> Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 65.

ción de sus acciones, desmarcadas de intereses personales o de empresas de medios.

### *C. Capitalizar la influencia de los periódicos para defender el derecho a la información*

Fidela Navarro, quién entrevistó a todos los miembros de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca en 2003, escribió que los integrantes del grupo siempre fueron conscientes de que la opinión pública era una de sus mejores armas de presión y que la heterogeneidad del grupo fue una de las grandes ventajas.<sup>189</sup> Entiéndase por esta última la característica de pertenencia de sus miembros provenientes de diferentes corrientes ideológicas y políticas, ámbitos profesionales diversos y como el poder de interlocución con una inmensa variedad de actores y agentes de cambio formados en alianza.

En particular, el hecho de que los integrantes del grupo fueran en sí mismos los editores de periódicos nacionales de cobertura amplia se considera un principio operativo clave para la campaña, como se verá en la siguiente sección, porque incidió en las acciones del grupo efectivamente. Cabe mencionar que este principio operativo pudo haberse premeditado por parte de algunos de sus primeros miembros, sin embargo, se piensa que una vez construido el grupo y estrechadas las alianzas, surgió espontáneamente la disposición comprometida y persistente de los miembros editores para utilizar sus espacios mediáticos como armas de presión y persuasión, en nombre de la defensa del derecho fundamental de acceso a la información. Una vez que se cayó en la cuenta de este beneficio se convirtió en un principio operativo clave y controlado en su aplicación de manera responsable.

### *D. Movimiento proactivo y no reactivo*

El Grupo Oaxaca tomó en consideración la historia y antecedentes de otros movimientos de la sociedad civil organizada en tanto a su modo de operar. Precisamente porque han existido activismos mexicanos en materias diversas (defensa de los derechos humanos, del medio ambien-

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 67.

te, de reformas electorales, medios de comunicación, etcétera) que basaron sus campañas en la *reacción* (y no la *acción*) frente a los abusos de los organismos del Estado, la lógica práctica indicó lo contrario.

El éxito de los movimientos se demuestra, aunque no necesariamente en todos los casos, en la actitud propositiva de los grupos de choque, que acompañan la crítica política de una propuesta concreta al objeto señalado. En el caso del Grupo Oaxaca, a la crítica de las iniciativas de ley oficiales, siguió la elaboración de un proyecto de ley ciudadano; a la crítica de que el Poder Ejecutivo buscaba limitar el derecho de acceso a la información vino la colaboración entre activistas y funcionarios públicos en el proceso dictaminador de la ley.

Con este principio operativo se aclara la suspicacia clásica que acompaña a los movimientos sociales: su estrategia es el enfrentamiento, la oposición y el choque *per se*; en esta lógica, se cree que las organizaciones no gubernamentales y asociaciones de la sociedad civil se agrupan en todos los casos con el objetivo de confrontar al poder público. El Grupo Oaxaca demuestra que el objeto de su alianza y origen no fue en sí mismo la confrontación con el *gobierno* en el sentido abstracto de lucha social. En este caso, se trató de una *oposición* naturalmente generada por la diferencia de intereses y corrientes ideológicas, la cual fue capitalizada para el objeto último: legislar el derecho a la información.

#### E. *Provocar los compromisos públicos de parte de políticos y autoridades*

Precisamente uno de los objetivos para los que se utilizó el poder de los medios como herramienta de persuasión fue para provocar las declaraciones de los actores políticos ante hechos concretos. Este ejercicio es característico de los medios de comunicación en todo el mundo, es incluso una técnica periodística para conseguir información sobre temas coyunturales en el momento en el que suceden cuando las declaraciones no fluyen.

En este caso, los miembros del Grupo Oaxaca tuvieron suficiente cuidado para provocar las reacciones públicas de los funcionarios y autoridades encargadas de redactar el proyecto de ley, también de cuestionar al presidente sobre el papel de la legislación dentro de su plan de transparencia y, cuando se dio la ocasión, dar cabida a la expresión de los com-

promisos de las autoridades para avanzar en los temas polémicos que obstaculizaron la negociación de la ley.

F. *Diversificar el mensaje de acuerdo a los grupos clave de la campaña*

Este punto operativo se relaciona estrechamente con la construcción del lenguaje del acceso a la información y el discurso definido por el Grupo Oaxaca y otros actores relevantes. Para explicar mejor este principio pensemos en el modelo clásico de la mercadotecnia o *marketing*, que busca obtener un objetivo concreto (o de negocio) aplicando diversas estrategias y moldeando la oferta o el producto para satisfacer las necesidades del consumidor, agregando un valor distinto para cada tipo de clientes.

Haciendo una analogía, la campaña del derecho de acceso a la información en su conjunto sería el *negocio*; el *producto* es la idea amplia de garantizar el derecho a través de una ley reglamentaria y las reformas jurídicas necesarias; el *consumidor* son los ciudadanos, y sus *necesidades* son la reivindicación del derecho fundamental a la información para conocer los actos del Estado; los *clientes* son los agentes políticos de cambio (legisladores, políticos, funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil, periodistas, académicos, intelectuales y líderes de partidos políticos).

El Grupo Oaxaca diversificó el *mensaje* (producto) para los diferentes *públicos* (clientes), gracias a los estudios de los académicos miembros del grupo y a los actores de su alianza. El mensaje se estructuró en los siguientes discursos: administrativo (transparencia, rendición de cuentas, anticorrupción y *accountability*); gobierno democrático (participación ciudadana y procesos de toma de decisión informados); derechos humanos (derecho constitucional y derecho fundamental a la información), y beneficios mediáticos (exposición de actos de corrupción del gobierno en los medios).

Este enfoque se operó para persuadir a los diversos grupos de interés y actores relevantes, pero también para generar un consenso global entre los puntos coincidentes del mensaje más amplio: *la necesidad de legislar el derecho de acceso a la información*. Los grupos de interés fueron principalmente los dueños de los medios, periodistas y columnistas; organizaciones de la sociedad civil; congresistas y legisladores; autorida-

des del gobierno y funcionarios públicos en lo individual; representantes de las universidades y académicos.

Este principio operativo permitió estructurar una campaña de defensa dirigida o enfocada a cada actor, planificar a corto, mediano y largo plazo actividades concretas y estrategias más precisas.<sup>190</sup> El modelo de mercado ayuda a comprender uno de los principios operativos del Grupo Oaxaca, sin que esto signifique que durante su momento de acción el grupo siguiera un manual o guía con este modelo.

### *G. No partidizar el movimiento, sus causas y/o integrantes*

Para el Grupo Oaxaca el hecho de que los miembros se mantuvieran al margen de los pactos políticos individuales y que las causas del grupo se distinguieran por el sello primordialmente ciudadano fue elemental. La independencia de sus miembros con respecto a los intereses de los partidos políticos contribuyó a ampliar la capacidad de negociación del grupo, que de otra manera hubiera propuesto una causa que satisfacía a un solo sector y no a todos.

Recuerda Miguel Treviño, uno de los miembros del Grupo Oaxaca, que un diputado del PRI ilustró el contexto de la movilización de los apoyos a la ley, reconociendo: “aquí lo más importante es que la oposición logre presentar una propuesta en conjunto”.<sup>191</sup> Ésta fue una de las virtudes del principio operativo de la no partidización; adicionalmente, el Grupo Oaxaca se preocupó por no manchar el carácter ciudadano de la propuesta, demostrando que la iniciativa de movilizarse para legislar el derecho a la información era originalmente de los ciudadanos, quienes invitaron y pidieron apoyo a los partidos políticos y no viceversa.

### *H. Traducir en lenguaje sencillo el contenido del derecho*

El Grupo Oaxaca reconoció, mucho antes que lo hicieran las autoridades del Estado participantes del movimiento por el acceso a la informa-

<sup>190</sup> El modelo de mercado anterior es una abstracción de la autora, presentado por primera vez en la ponencia “Access to Information in Mexico”, *Right to Information Seminar*, Oslo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Gobierno, 22 y 23 de mayo de 2006.

<sup>191</sup> Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 107.

ción, que existe un abismo entre la diversidad cultural de la sociedad mexicana y la comprensión del significado de sus derechos fundamentales. Diversas investigaciones se han dedicado a demostrar el desconocimiento social de la Constitución, del sistema jurídico y los derechos humanos.<sup>192</sup>

Los especialistas en democracia y Estado de derecho del Grupo Oaxaca reconocieron como rol y principio de operación del mismo grupo, traducir el lenguaje jurídico del derecho de acceso a la información a términos coloquiales y populares, y difundir su importancia a través de los medios de comunicación disponibles y en la cátedra universitaria. Este principio explica la construcción del lenguaje, tema tratado anteriormente en este capítulo, y el interés del Grupo Oaxaca por actuar en beneficio ciudadano a fin de que conozca sus derechos y libertades a la información. Esto no significa que al término de la campaña del grupo todos y cada uno de los mexicanos sabían que estaban dotados de un derecho a la información; sin embargo, el tema se explicó de manera suficiente para que ciertos sectores a su vez fueran capaces de reproducir el mensaje (por ejemplo, universitarios y organizaciones de la sociedad civil).

### *I. Mantener la credibilidad popular en el texto de la ley*

Este principio operativo se aplicó antes de la aprobación de la ley y se extendió hasta después. La credibilidad pública en la propuesta ciudadana de ley de acceso a la información, apoyada por los partidos políticos de oposición, en el lapso del proceso de dictaminación y aprobación de la ley (aproximadamente cuatro meses) fue un valor relevante y difícil de mantener.

Más allá de la terminología empleada en los proyectos de ley y del éxito de las negociaciones para su aprobación, el Grupo Oaxaca, a través de los medios comunicación, insistió en la necesidad de legislar el acceso a la información y garantizar el derecho fundamental. El riesgo de que el proyecto de ley final naciera sin credibilidad popular después de su aprobación era latente y real; asimismo, muchos hechos lo pudieron minar, entre ellos la vinculación del Grupo a partidos políticos.

<sup>192</sup> Cfr. para este tema el extenso estudio de Concha Cantú, Hugo. A. *et al.*, *Cultura de la Constitución en México; una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Lo que importó además fue no demeritar la nueva reforma. Una vez aprobada la LFTAIPG, el Grupo Oaxaca supo que la crítica (justificada o no) al producto final, así como la crítica al gobierno en su labor de implementación, perjudicaría directamente la credibilidad de la nueva ley. Este supuesto se convirtió en un principio operativo pactado hacia dentro del Grupo Oaxaca en virtud de mantener en niveles altos la popularidad que recibió la nueva ley. De no existir este pacto, se le hubiera puesto una lápida de fatalidad a la legislación, augurando su nulo funcionamiento y poniendo en duda el éxito ciudadano de su origen.

## *2. Acciones del Grupo Oaxaca*

Con el anuncio de la nueva Política de Comunicación Social del gobierno del presidente Fox, y del Plan Nacional Anticorrupción a los tres meses de su administración, se habilitó la posibilidad de que tanto medios de comunicación, sociedad civil y especialistas comenzaran el debate en torno a la legislación del acceso a la información. A partir de ese momento se organizaron, en algunos estados de la República mexicana y con mayor intensidad en el Distrito Federal, foros académicos para retomar el discurso histórico sobre la legislación del derecho a la información.

En febrero y marzo de 2001 hubo dos seminarios académicos cruciales; en el primero, en el marco del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional de la UNAM, se presentaron ponencias que delimitaron el derecho a la información a una vertiente llamada “derecho de acceso a la información”, retomando la jurisprudencia de la Corte mexicana. El segundo se denominó “Seminario Internacional Derecho de Acceso a la Información y Democracia” en la Universidad Iberoamericana, donde expertos académicos, servidores públicos y periodistas de Estados Unidos, Europa y México discutieron el papel del acceso a la información en una sociedad democrática. Éste fue sin lugar a dudas el primer foro dentro del nuevo gobierno donde convivieron altos funcionarios públicos mexicanos y académicos, estos últimos más tarde conformarían el Grupo Oaxaca.

Asimismo, en abril del mismo año la Facultad de Derecho de la UNAM realizó el foro “Nuestro derecho a saber de las cosas públicas y el derecho a la información gubernamental”, donde abiertamente los especialistas criticaron los proyectos de ley de transparencia y acceso a la información



elaborados por la Secodam (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública) y filtrados a la prensa.<sup>193</sup>

Mientras tanto, durante los primeros meses de 2001, se presentaron iniciativas de ley en los congresos de Guanajuato y Baja California. El sentimiento por legislar este derecho creció a nivel nacional. En el mismo año la elaboración del proyecto de ley dentro del Ejecutivo avanzó. En marzo se creó una comisión intersecretarial del Poder Ejecutivo para preparar la iniciativa coordinada por la Secretaría de Gobernación.

Hasta este punto, las voces de los que más tarde serían miembros del Grupo Oaxaca se dirigieron a exigir al gobierno que elaborara una ley de acceso a la información progresista con la colaboración de la sociedad. A lo largo de este periodo de gestación, los especialistas académicos y los medios de comunicación comenzaron a generar sinergias entre sus propuestas.

La Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) celebró en marzo el Foro Internacional sobre la Libertad de Expresión, donde editores, representando a diecisiete periódicos de quince distintas ciudades del país, propusieron cuatro temas para la agenda legislativa: la ley de transparencia publicitaria, ley sobre el secreto profesional del periodista, ley de acceso a la información y la ley de organización de medios públicos.<sup>194</sup> Este evento fue relevante para consolidar la colaboración entre los editores y académicos, sugiriendo que esta coalición elaborara los proyectos de ley de los temas propuestos.

El 24 de mayo de 2001, el grupo de académicos y editores presentaron ante los medios de comunicación seis principios democráticos en la Declaración de Oaxaca. Este documento fue publicado íntegro por más de

<sup>193</sup> Ernesto Villanueva afirmó “En una parte del proyecto hay cuestiones razonables; sin embargo, el último párrafo del artículo 8o. es patético, al señalar que además de las excepciones previstas, el presidente de la República podrá decidir cuáles excepciones adicionales, siempre y cuando lo publique en el Diario Oficial de manera fundada y motivada. Se trataría de una discrecionalidad total por mandato de ley, donde el titular del Poder Ejecutivo definiría qué es público y qué no lo es, en función del interés político”, *El Universal*, 27 de abril de 2001.

<sup>194</sup> Los editores demandaron que las iniciativas no fueran formuladas por una oficina de gobierno al amparo de la opacidad tradicional en los procesos de elaboración de leyes, sino que fueran el producto del esfuerzo de un grupo diverso de la sociedad: legisladores, medios de comunicación y académicos, entre otros, *El Universal*, jueves 1o. de marzo de 2001, nota de Juan Arvizu y Arturo Zárate.

setenta periódicos y explicaba los siguientes pasos que el grupo se proponía para avanzar en la legislación de una ley de acceso a la información:

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

A partir de esta declaración, el grupo fue denominado Grupo Oaxaca por la periodista Ginger Thomson del *New York Times*, quién destacó que la particularidad del grupo radicaba en las diferentes tendencias ideológicas de las organizaciones y periódicos. Esta declaración sirvió para acotar, una vez más, los amplios temas del derecho a la información, hacia un primer paso o “punto de partida de la reforma democrática” para “traducir en norma jurídica el derecho ciudadano a saber”.<sup>195</sup>

Valga observar algunos aspectos de la Declaración de Oaxaca. Se trata de un manifiesto firmado por asociaciones de editores, más de setenta periódicos del país, y académicos en nombre de las universidades. Resalta el hecho de que el nombre de las universidades públicas y privadas apareciera en este documento publicado manifestando un interés ciuda-

<sup>195</sup> “En los últimos meses se ha podido advertir que existe consenso entre otros temas esenciales, en el acceso a la información pública”, los firmantes de la Declaración de Oaxaca, “consideraron necesario aprovechar la oportunidad histórica para construir entre todos un anteproyecto de la Ley de Acceso a la Información Pública que satisfaga las expectativas mínimas, propias de una sociedad democrática” y que además sea “pensado en y para el beneficio del ciudadano”, *El Universal*, 25 de mayo de 2001, nota de Genaro Altamirano.

dano por la legislación de un derecho, parte de lo que se ha dicho aquí, una apertura y participación de la universidad, en particular de las humanidades, en la arena pública democrática.<sup>196</sup>

Igualmente, la Declaración propuso el uso del término “derecho ciudadano a saber”, asociado con el derecho de acceso a la información y aplicado para un fin de persuasión mediática, menos complejo que el lenguaje jurídico, aludido en tal comunicado. Desde este punto, el grupo de activistas, que cada vez tomaba más forma, perfiló que su actuar no sería reactivo ante lo que el Ejecutivo dispusiera, sino proactivo y propositivo.

En el auge de la discusión, el PRD presentó el 11 de julio de 2001 una iniciativa de ley de acceso a la información, a través del diputado Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta.<sup>197</sup> Este proyecto no contenía muchos de los elementos propuestos por el Grupo Oaxaca, pero sentó el primer paso para revisar el diseño y estructura de la ley en el debate público. Más adelante, el Grupo Oaxaca se acercaría con este legislador para generar consensos en la mejora de la iniciativa y colaborar en la campaña de medios de la legislación.

En sus siguientes acciones, el Grupo Oaxaca se comprometió a crear un equipo de trabajo en una comisión técnica de operación para hacer un decálogo de principios donde se establecieran los elementos mínimos que tendría que tener una ley en la materia según los estándares internacionales que el grupo había estudiado.<sup>198</sup> Ya integrada esta Comisión Técnica, el grupo decidió ir mas lejos y escribir una propuesta de ley para poner en claro el estándar entre los proyectos de ley existentes y sus borradores que a menudo eran filtrados, y que para entonces ya se discutían en los medios de comunicación.

<sup>196</sup> Los académicos firmantes pertenecían a las siguientes instituciones: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad Iberoamericana, Universidad Anáhuac, ITESM, Universidad de Occidente, Universidad José Vasconcelos de Oaxaca, Universidad Mesoamericana.

<sup>197</sup> Antecedente registrado en el Dictamen presentado el martes 23 de abril de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, núm. 985-I.

<sup>198</sup> La idea de hacer un decálogo (y no nueve u ocho principios) obedeció a un lugar común que resultara fácil de recordar y comprender al público en general, a sabiendas que la labor del Grupo Oaxaca sería traducir en lenguaje coloquial de aquello que trataba el derecho de acceso a la información.

El Grupo Oaxaca supo desde el origen que la iniciativa de ley que elaborara sería un *insumo político* en el Congreso y no un texto legislativo como tal, pues en México los ciudadanos no tienen el derecho directo a introducir iniciativas de ley en el Congreso. Aun así, durante el verano de 2001 la Comisión Técnica trabajó en la elaboración del proyecto de ley.

La interrogante que en aquel momento circulaba dentro del Grupo Oaxaca, mientras se terminaba la escritura del proyecto ciudadano de ley, fue ¿cómo elevar el nivel de la discusión y mejorar la calidad de las iniciativas de ley, principalmente la del Ejecutivo Federal? En respuesta el grupo elaboró el Decálogo del Derecho a la Información como un instrumento útil para explicar públicamente el estándar ideal. Dicho documento fue presentado por el Grupo Oaxaca en conferencia de prensa en Oaxaca el 30 de septiembre de 2001, y contenía los diez principios siguientes:

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

A reserva de que se estudie con más detenimiento el impacto del Decálogo en el resto de las iniciativas de ley existentes en aquel momento, es posible afirmar sin necesidad de demostrar que con esta acción y su acumulado el grupo obligó al Ejecutivo Federal a subir sus estándares en la redacción del proyecto legislativo tal y como se esperaba.

Los periódicos jugaron un papel crucial en la difusión del Decálogo. La prensa nacional y estatal publicó las declaraciones y el decálogo de principios del Grupo Oaxaca, apoyaron a la ley en sus editoriales, organizaron reuniones con periodistas y editorialistas para ponerlos al tanto en el tema del derecho a acceder a la información, socializando el conocimiento dentro de sus empresas, donde había un enorme desconocimien-

to de los beneficios periodísticos y sociales de una ley de acceso a la información pública, según Luis Ernesto Salomón.<sup>199</sup> También les dieron voz a los académicos del Grupo Oaxaca, que aparecieron opinando en múltiples ocasiones sobre la ley y escribiendo artículos que traducían los beneficios democráticos y ciudadanos del acceso a la información.<sup>200</sup>

Articulistas reconocidos ofrecieron comentarios y apoyaron la necesidad de legislar dentro sus espacios. En estos artículos los argumentos principales fueron que la información pública le pertenece a los ciudadanos y favorece el ejercicio de la participación civil activa, al escrutinio público y la comunicación eficaz entre gobierno y gobernados en un Estado democrático.

En general, la campaña de defensa del Grupo Oaxaca estuvo acompañada de notas periodísticas que exponían corrupción dentro del gobierno. Fue una labor de periodismo de investigación para mantener el tema de la ley en la agenda pública, convencer a la opinión pública de la necesidad de reglamentar el derecho constitucional a la información, y presentar de forma didáctica la aplicación de la ley en diversos aspectos, especialmente en la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, el 12 de noviembre de 2001 los diarios publicaron en primera plana notas sobre el enriquecimiento ilícito de delegados federales, la falta de información sobre el gasto del presupuesto y los organigramas incompletos en el Ejecutivo.

Otro mecanismo fue generar la opinión internacional sobre el contexto mexicano. Organizaciones no gubernamentales internacionales, como el Comité para la Protección de Periodistas, el *National Security Archives* y la Sociedad Interamericana de Periodistas, fueron entrevistadas para opinar sobre la cuestión del derecho a la información en México y criticaron la cultura del secreto gubernamental, resaltando la función de la prensa como fiscalizadora de los actos del gobierno.<sup>201</sup> Este tipo de presión de la

<sup>199</sup> Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 68.

<sup>200</sup> *Cfr.* los siguientes artículos publicados en la prensa, v. gr. Ciudadano, Juan, “La Declaración de Oaxaca”, *Reforma*, 28 de mayo de 2001; Aguayo, Sergio, “Dilemas de la transición. Capital ético”, *Reforma*, 3 de octubre de 2001; Carbonell, Miguel, “La estrategia del caracol”, *Reforma*, 25 de octubre de 2001; Villanueva, Ernesto, “Periodismo y acceso a la información”, *Proceso*, 18 de noviembre de 2001; Villanueva, Ernesto, “Acceso a la información pública: ¿para qué?”, *El Universal*, 31 de enero de 2002; Granados Chapa, Miguel Ángel, “Transparencia informativa”, columna Plaza Pública, *La Voz de Michoacán*, 18 de abril de 2002.

<sup>201</sup> *Cfr.* *El Universal*, 28 de noviembre de 2001.

prensa y las organizaciones, de las declaraciones del Grupo Oaxaca, de los participantes a los foros de consulta y de los seminarios internacionales, influyeron en su conjunto para subir el nivel técnico del debate público por el derecho a la información del lado del Estado.

Para octubre de 2001 Vicente Fox ya se había comprometido de lleno a promover una ley de transparencia y acceso a la información en seguimiento a su promesa de campaña, en vista del ímpetu que el movimiento social había cobrado. A pesar de que a inicios de 2001 el Ejecutivo, a través del subsecretario de la Secodam, manifestó su voluntad por llevar a cabo un proyecto de ley incluyente y abierto a las opiniones de expertos, a estudiosos en el tema y las “inquietudes de la ciudadanía”,<sup>202</sup> hubo muchas tensiones en diversos momentos del proceso.

En octubre el Ejecutivo organizó una serie de foros de consulta a la ciudadanía para recoger opiniones y sugerencias e incluirlas en el proyecto de ley foxista, y paralelamente el subsecretario de la Secretaría de Gobernación afirmó en entrevista con el periódico *Reforma* que su propuesta de ley estaba bastante adelantada, faltándole solamente “los acabados”.<sup>203</sup> El Grupo Oaxaca se mantuvo al margen de la participación en estos foros y hasta los descalificó.

Ernesto Villanueva en un artículo en la prensa, oponiéndose a la realización de los foros, escribió que no había masa crítica en el país sobre el tema, “de modo que las conclusiones no pasarían de los lugares comunes a favor de la apertura”.<sup>204</sup> La postura de Miguel Carbonell explica el sentir del grupo entonces, donde si el Ejecutivo ya tenía casi lista la propuesta que presentaría ante el Congreso de la Unión, “¿para qué entonces convocar a los foros de consulta que se van a llevar a cabo en varias ciudades de la República? ¿Se trata de la vieja treta priísta para legitimar un proyecto que ya está cocinado con el objetivo de poder servirlo ante los legisladores revestido del «apoyo ciudadano»?”.<sup>205</sup> En una válida explicación del equipo del Ejecutivo que elaboró la propuesta, Sergio López-Ayllón recuerda que los foros tenían el propósito de acercarse al res-

<sup>202</sup> Romero, Eduardo, “Acceso a la información, gobierno y participación ciudadana”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla Issa, *op. cit.*, nota 123, p. 76.

<sup>203</sup> Entrevista retomada y cuestionada por Carbonell, Miguel, “La estrategia del caracol”, *cit.*, nota 200.

<sup>204</sup> Villanueva, Ernesto, “Ley de acceso a la información ¡ya!”, *Proceso*, núm. 1301, 7 de octubre de 2001, p.69.

<sup>205</sup> Carbonell, Miguel, “La estrategia del caracol”, *cit.*, nota 200.

to de la sociedad civil, a aquellos grupos y personas no participantes del Grupo Oaxaca, evitando caer en el error de asumir que “el único interlocutor válido era el Grupo Oaxaca”.<sup>206</sup>

La propuesta de ley del Grupo Oaxaca terminó de escribirse a finales de septiembre y hubo que decidir cuál sería su destino. El mejor camino parecía ser entregar el producto final del trabajo de la Comisión Técnica del grupo al Congreso de la Unión, la opción más viable fue hacerlo a través de la Cámara de Diputados, que tradicionalmente funge como cámara de origen de las iniciativas de ley. Así se dio el primer acercamiento formal entre el Grupo Oaxaca y los legisladores, organizado por Jorge Islas a través del presidente de la Comisión de Gobernación, Armando Salinas Torres. La reunión fue clave no solamente para que el grupo le hiciera llegar a la Cámara su propuesta, además marcó el inicio de una colaboración más amplia y sólida entre legisladores y el Grupo Oaxaca.

De hecho, los miembros de la Comisión Técnica fueron invitados al Palacio Legislativo de San Lázaro para presentar el proyecto de ley ciudadana en un salón de protocolos ante la presencia de la presidenta de la cámara, Beatriz Paredes y los coordinadores parlamentarios del PAN, Felipe Calderón Hinojosa; del PRD Martí Batres, y el presidente de la Comisión de Gobernación, Armando Salinas Torres; dicha comisión que se encargaría de elaborar el dictamen para la ley de acceso a la información.<sup>207</sup>

Llamó la atención la participación del líder panista, tomando en cuenta las tensiones entre el Grupo Oaxaca y el gobierno de Fox, por lo que el gesto de Felipe Calderón fue bien recibido. La propuesta de ley del Grupo Oaxaca, que contenía 48 artículos, se publicó en algunos periódicos nacionales y estatales a texto completo, una acción inédita que no se ha vuelto a repetir con cualquier otra legislación o proyecto de ley.

Presentada la propuesta del grupo, pasaron dos largos meses para que llegara a la misma Cámara el proyecto de ley del Ejecutivo. En este tiempo, la campaña del Grupo Oaxaca fue presionar para que el presidente Fox enviara lo antes posible su iniciativa, y que los proyectos pudieran

<sup>206</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *op. cit.*, nota 34, p. 12.

<sup>207</sup> La reseña del evento es narrada por Alejandro Lelo de Larrea y Jorge Teherán en “Entregan al Congreso propuesta de ley de acceso a información”, *El Universal*, viernes 12 de octubre de 2001.

entrar al proceso de debate legislativo durante el periodo vigente antes de terminar el año 2001.

Aunque la estrategia hasta entonces había sido obligar al Ejecutivo a mejorar la propuesta que presentaría y a cumplir con los “mínimos democráticos” contruidos por el Grupo Oaxaca,<sup>208</sup> resultó en este punto más importante que el gobierno actuara a como diera lugar. Incluso, Juan Francisco Escobedo afirmó para *El Universal*, en noviembre, que “lo mejor para evitar que el tema se empantane sería aprobar la propuesta del gobierno, pero agregándole algo de las otras propuestas. A más tardar este mes debe presentar el gobierno federal su propuesta”,<sup>209</sup> y es que el Grupo Oaxaca tenía medido el tiempo legislativo para la aprobación de la ley y temía que el proyecto se congelara como sucede a menudo en las Cámaras.

Para finales de 2001 se habían presentado ya en el país las iniciativas de ley de acceso estatales: Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios de Guanajuato, presentada en el Congreso del Estado de Guanajuato por el grupo parlamentario del PRI en marzo de 2001; la Ley de Acceso a Información Pública del Estado y los Municipios de Nayarit, presentada el 22 de marzo de 2001 por un diputado del PRI; la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y de los Municipios de Nuevo León, también presentada por un diputado del PRI el 28 de marzo de 2001; la Ley que Reglamenta el Derecho a la Información y el Derecho de Petición contenidos en los Artículos 6o. y 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 7o. de la Constitución Política de Querétaro de Arteaga, presentada por el diputado independiente Marco A. León el 25 de junio de 2001, y la Ley de Derecho a Obtener Información Pública, presentada por el PAN en el Congreso Estatal de Tamaulipas el 10 de octubre de 2001.<sup>210</sup> La mayoría de los congresos estatales no avanzaban en la aprobación de sus leyes, esperaban a conocer primero los términos en que se aprobaría la ley federal, aunque en el caso excepcional de estado de Jalisco, la ley fue

<sup>208</sup> El término es de Miguel Carbonell, refiriéndose a las declaraciones, el Decálogo y en general al estándar que estableció la propuesta del Grupo Oaxaca presentada ante el congreso. “La estrategia del caracol”, *cit.*, nota 200.

<sup>209</sup> En *El Universal*, 12 de noviembre, 2001.

<sup>210</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *op. cit.*, nota 34, p.12.



aprobada el 20 de diciembre de 2001, antes que la LFTAIPG y que otras leyes en los estados.<sup>211</sup>

El Ejecutivo envió su propuesta a la Cámara de Diputados el 1o. de diciembre de 2001 en medio de un ambiente de expectativa.<sup>212</sup> El proyecto definitivamente contenía muchos avances en los términos planteados por el Grupo Oaxaca, evidentemente se trataba de una mejoría notable bien lograda de parte del equipo de funcionarios públicos encargados. Aun así, algunos aspectos del proyecto no satisficieron las expectativas, pues dejaba un amplio margen de discrecionalidad en manos de las autoridades para clasificar la información y manipular al organismo supervisor de la garantía constitucional a la información. Esto propició que el Grupo Oaxaca diera su siguiente paso.

Tras la presentación de la propuesta foxista ante la Cámara de Diputados, cinco días después, los miembros del Grupo Oaxaca lograron que su propuesta de ley ciudadana, presentada en octubre como un simple insumo político del proceso de deliberación, fuera firmada por legisladores de cinco partidos políticos de oposición al gobierno de Fox. Después de una dura labor de cabildeo desempeñada por los propios miembros de la Comisión Técnica del grupo, la propuesta ciudadana se elevó a rango de iniciativa de ley convirtiéndose en el tercer proyecto que discutiría la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados. Este evento cambió el rumbo de las acciones del Grupo Oaxaca, concentrándose ahora a la campaña de labor conjunta con legisladores para integrar una sola iniciativa de ley (hecha de los tres proyectos), que conservara los principios y valores expresados por el grupo a lo largo de 2001 y mantuviera el debate evitando discordias y estancamientos en las deliberaciones.

Entonces el debate se programó en la agenda legislativa para marzo de 2002, mes en que reiniciaba el periodo de sesiones de los diputados. El Grupo Oaxaca fue entonces invitado por los legisladores a participar activamente en el proceso de deliberación interno de la ley dentro de la Cámara de Diputados, lo que redujo el margen de acuerdos a dos actores: el Grupo Oaxaca con el respaldo y apoyo de los legisladores firmantes de la

<sup>211</sup> Existe una confusión entre quienes afirman que la ley estatal de Sinaloa fue la primera ley local en aprobarse, cosa que no sucedió hasta abril de 2002, cuatro meses después que la ley de Jalisco.

<sup>212</sup> “Listo, proyecto de ley de acceso a la información. Abarcará a los tres poderes de la Unión, organismos autónomos y universidades”, nota de Alonso Urrutia, *La Jornada*, 1o. de diciembre de 2001.

propuesta ciudadana, y el equipo designado por el Poder Ejecutivo. Este proceso se detalla en el apartado siguiente con un análisis legal específico. Pero valga decir que las acciones de la negociación y pacto del grupo se concentraron en la elite política, lo que mereció la crítica de grupos de la sociedad civil, no miembros del Grupo Oaxaca, que se sintieron excluidos del debate final de la ley.

En abril la efervescencia del tema subió en los estados. Se organizaron seminarios académicos y foros de discusión en Sinaloa y Michoacán, con una altísima participación de las universidades locales al frente del debate y en coordinación con los gobiernos estatales.

Mientras tanto, las negociaciones para la aprobación de la ley federal avanzaron a un ritmo apreciable, y el dictamen consensuado por legisladores, el Grupo Oaxaca y el Ejecutivo fue aprobado por mayoría de votos en la Cámara de Diputados el 25 de abril de 2002. Con esto se agotó el proceso en la cámara de origen y pasó a manos del Senado, que tras una discusión que puso en peligro la aprobación de la ley, finalmente dio su voto favorable el 31 de abril. La LFTAIPG fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002 y entró en vigencia un año más tarde, permitiendo que cualquier persona pudiera solicitar información a los organismos del Estado, garantizando el derecho de acceso a la información que arduamente demandó la sociedad mexicana.

Es importante traer a colación que a mediados de abril, previa aprobación de la LFTAIPG, los miembros de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca expresaron públicamente su decisión de no convertirse en un grupo de interés político ni buscar posiciones dentro del gobierno, como las que se abrirían a partir de la nueva ley con la constitución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, órgano garante del derecho. Esta acción marcó quizá el fin de las reuniones de la Comisión Técnica y del Grupo Oaxaca en general. En una entrevista realizada en 2003, los integrantes aseguraron en conjunto que el Grupo Oaxaca surgió en un contexto y con una finalidad determinada.<sup>213</sup> Para Roberto Rock, miembro sumamente activo dentro de la Comisión, “si el grupo se desintegró fue porque cumplió con su misión original y ya no tuvo sentido ni orientación posterior, fue un proceso natural”.<sup>214</sup>

Los logros de la campaña por la defensa del derecho de acceso a la información del Grupo Oaxaca no son menores. Colocó en la agenda de la

<sup>213</sup> Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 70.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 122.

opinión pública de los medios la importancia de una ley de acceso a la información y sembró con ello la necesidad de impulsar la educación del derecho a la información, traduciendo su contenido para la sociedad y animando a la ciudadanía a participar de la democracia mexicana.<sup>215</sup>

### 3. *Obstáculos en la campaña*

Es oportuno recordar que a quien se le debe atribuir el logro de la LFTAIPG es al movimiento político y social que la promovió, entendido aquí no sólo como el Grupo Oaxaca, sino todos aquellos actores valiosos que aportaron elementos para la aprobación y la implementación del derecho de acceso a la información. Desde este punto de vista, el Grupo Oaxaca jugó un papel relevante que interesa en este estudio, pero no aisladamente. Dicho lo anterior, los obstáculos a los que se enfrentó el Grupo Oaxaca se pueden identificar partiendo de una definición más flexible. Esto es, que los obstáculos se identifican como aquellos eventos, conflictos, discusiones, contrariedades y antagonismos ideológicos que pudieron, en algún momento dado y sin importar tanto su impacto, afectar a la campaña del Grupo Oaxaca y la promoción de la ley.

También hay que admitir que hubo obstáculos en el mismo Poder Ejecutivo, así lo ha sugerido sin detallar Sergio López-Ayllón, de manera suficiente para reconocer que el universo de obstáculos es muy amplio. Aun así, no es ocioso comenzar por nombrar algunos que le tocaron al Grupo Oaxaca. Es probable que el primer obstáculo para el grupo fuera romper con la lógica obsoleta e ineficaz de movimientos precedentes y su relación con el Ejecutivo Federal; la cual, improductiva y desgastada, aún estaba en la mente colectiva de los actores en 2000, con sus necesidades, desintereses y sobre todo sus desilusiones.

No se pretende decir que el movimiento precedente fue inútil, anteriormente ya se han mencionado sus bondades y la relevancia de su existencia como factor de cambio para el resultado de la ley de 2002. Pero hay que admitir que de repetir las mismas demandas abultando los temas del derecho a la información y los mismos actores, el Grupo Oaxaca no hubiera tenido el mismo impacto. Más que un obstáculo, la lógica fallida fue una señal de alarma que obligó al grupo a tomar nuevos esquemas y modos de operar en el contexto político del cambio democrático.

<sup>215</sup> Issa Luna Pla en entrevista con Fidela Navarro, *ibidem*, p. 68.

Estrechamente relacionado con lo anterior, otro obstáculo fue delimitar la amplitud del tema *derecho a la información*, tradicionalmente circunscrito a la máxima regulación de los procesos de comunicación y medios. El Grupo Oaxaca tuvo que acercarse a periodistas y académicos que sostenían todavía que la ley de acceso a la información era una “ley mordaza”, aunque éstos no fueron la mayoría. Posiblemente el discurso que ayudó en esos casos fue deslizar el campo de la ley de acceso a la información de la función del periodista. El Ejecutivo hizo su parte poniendo por delante que se trataba de una ley administrativa, benéfica para transparentar la gestión pública. Pero el mensaje de garantizar el derecho a la información del Grupo Oaxaca se prestó a confusión y rechazo, aunque con menores resonancias que antaño.

Después están muchos elementos que dificultaron el trabajo del Grupo Oaxaca: funcionarios públicos no dispuestos a abrir sus archivos que, por ende, no cooperaron con el impulso necesario dentro del gobierno ni siquiera apoyando la iniciativa del presidente Fox; legisladores desinteresados en el tema, otros interesados en promover una legislación de protección de datos personales en reemplazo a la ley de acceso a la información; incluso el desconocimiento de la sociedad mexicana sobre el tema fue un enorme obstáculo para conseguir mayor apoyo. Todos estos elementos fueron parte del movimiento y tuvieron que ser sorteados de la mejor manera para evitar que afectaran el desempeño de la campaña. Sin embargo, vale la pena concentrarse en aquéllos que de hecho tuvieron una influencia de mayor magnitud.

La relación entre el Grupo Oaxaca y el Ejecutivo Federal, a través de algunos de sus funcionarios, tuvo momentos de natural tensión. Por ejemplo, la realización de los foros de consulta del Ejecutivo Federal y el descrédito público que de ellos hizo el Grupo Oaxaca; la indiferencia y falta de respuesta con que el Ejecutivo dejó en varias ocasiones al Grupo Oaxaca, y las declaraciones de funcionarios que desestimaron la campaña del grupo, lo que derivó en actos de provocación de ambas partes.<sup>216</sup> Esta discordia se reflejó hasta el final de la campaña con la aprobación de la ley en las cámaras, cuando el presidente Fox no aludió a la existencia y participación del grupo en sus declaraciones de los días siguientes a la aprobación, tomando de alguna forma el crédito mayor del trabajo social.

<sup>216</sup> Así lo registró Fidela Navarro en su revisión histórica periodística. *Idem*.

Es más, capitalizó la aprobación de la ley en el marco de su plan de anticorrupción y la promesa de campaña para transparentar la gestión pública y poder “radiografiar al gobierno”.<sup>217</sup> No obstante, la campaña del Grupo Oaxaca fue reconocida por otros actores del movimiento y, cada vez más, los asesores del presidente consideraron incluir en los discursos de Fox que se trataba de una ley elaborada por ciudadanos gracias a un alto nivel de participación social.<sup>218</sup>

El *obstáculo* de la tensión entre el Grupo Oaxaca y el presidente Fox se antoja de pronto saludable y necesario, casi indispensable. La confrontación polarizó sin radicalizar los intereses de cada actor dándole en ocasiones mayor fortaleza y credibilidad al Grupo Oaxaca, al menos ante grupos opositores al gobierno de Fox y en particular ante los partidos políticos de oposición que firmaron la iniciativa del Grupo Oaxaca en el Congreso de la Unión. El presidente tampoco tuvo un margen amplio para actuar de manera intransigente y en total afrenta contra el Grupo Oaxaca, además de que era políticamente incorrecto desatender una demanda ciudadana aclamada con tal resonancia, porque en su papel de “presidente del cambio” no convenía que enviara un mensaje negativo y vinculado con las viejas políticas priistas.<sup>219</sup>

A final de cuentas, esta tensión sirvió para restringir el margen ideológico político en las negociaciones entre el equipo del Ejecutivo y la Comisión Técnica del grupo hacia uno más técnico, del derecho. Aun sin conceder lo anterior, la tensión vista como obstáculo pudo haber sido un peligro si el Grupo Oaxaca no hubiera estado a la altura de los debates; otras veces él mismo estableció el nivel de la discusión; en otras, estuvo por encima de la capacidad negociadora del Ejecutivo con el Congreso de la Unión.

<sup>217</sup> “VFQ ordena al gabinete a abrir su información «cuanto antes»”, *El Universal*, martes 11 de junio de 2002.

<sup>218</sup> Mencionado en el discurso del presidente Vicente Fox en el marco de la III Conferencia Internacional de Comisionados de Acceso a la Información, *Infocancún 2005*, Quintana Roo, febrero de 2005.

<sup>219</sup> Juan Francisco Escobedo escribió en uno de los momentos de mayor tensión “Estamos en esa fase de establecer nuevos términos de nuestra relación entre sociedad, medios y gobierno. Por eso, cualquier posición del presidente, de cerrazón o que no pueda llevarlo a caer en la tentación autoritaria, eso sí minaría la credibilidad de su gobierno y la legitimidad de su mandato”. Escobedo, Juan Francisco, “Ley de información acabará con la discrecionalidad: Escobedo”, *El Universal*, nota firmada por Lilia Saúl Rodríguez, 12 de noviembre de 2001.