

INTRODUCCIÓN

Human rights are seen here as the result of a cumulative historical process that takes on a life of its own, *sui generis*, beyond the speeches and writings of progressive thinkers, beyond the documents and main events that compose a particular epoch.

MICHELINE ISHAY, R., *The History of Human Rights. From Ancient Times to the Globalization Era*, 2004.

Durante cuatro años pensé en escribir este libro aunque no me imaginaba que fuera como es. Me pareció necesario contar la historia social y legislativa de una de las leyes más importantes de todo un sexenio presidencial en una época prodemocrática de México; pero hubo que aguardar al análisis y reposar las experiencias para rescatar el aprendizaje. La relevancia de estudiar el movimiento del acceso a la información pública en México es, en palabras de Luis Javier Solana, relevante en cuanto a que es único y derivado de coincidencias irrepetibles. El libro da cuenta de estas coincidencias que llevaron a la aprobación de una ley y que desafortunadamente no quedaron registradas en los libros de debates de las cámaras del Congreso, pues se trata de un movimiento tan amplio que trascendió los recintos tradicionales de debate legislativo.

Este libro está escrito desde mi participación en dicho evento histórico, mi experiencia intelectual y vivencial con la reglamentación del derecho a la información. Lo anterior me coloca como fuente directa de lo que aquí se revisa y analiza, por lo que vale la pena advertir al lector de lo que encontrará en este libro. Inevitablemente el texto refleja mi punto de vista particular sobre los hechos, pero ha de quedar claro que de la literatura y la hemerografía recuperé tantas visiones y teorías como me fue posible para ofrecer al lector un estudio serio en la materia.

Defino al derecho de acceso a la información como un derecho fundamental para todas las personas, por encima de que también sea una política para avanzar en el buen gobierno y mejorar los archivos públicos. Como todos los derechos humanos, este derecho lo entiendo como el resultado de un proceso histórico acumulativo que cobra su propia vida, muy a su estilo, más allá de los discursos y acciones de los pensadores progresistas, más allá de los principales eventos y documentos que conforman una época en particular, parafraseando a Ishay.

El derecho de acceso a la información, como se estudia aquí, es visto desde los pilares que sostienen al resto de los derechos humanos, según Cassin: la dignidad, libertad, equidad y hermandad.¹ Estos derechos son la razón primordial por la cual el Estado debe obligarse a proveer los mecanismos idóneos para que cualquier persona pueda acceder a la información en sus archivos. La información nos hace más dignos, nos hace libres, y si todos tenemos acceso a ella es posible vivir en una sociedad equitativa y unida por el mismo conocimiento y las mismas oportunidades de vida. El acceso a la información es entonces sustancial en una sociedad de la información, como afirma Manuel Castells, en tanto que institucionaliza las vías para que los individuos puedan hacerse de datos útiles para su bienestar social, económico y político. Pero el conocimiento de estas vías, es decir, el saber utilizarlas, tradicionalmente se explica en lenguaje jurídico y su comprensión no es accesible a cualquier público.

Aunque reconozco a todas luces el carácter exclusivo del derecho y su expresión, la teoría moderna pretende ampliar sus perspectivas de estudio, lograr un lenguaje más accesible para diversas audiencias, acercar su aplicación al mayor número de individuos y comunidades intelectuales. Creo en la multidisciplinariedad del derecho, que utiliza a otras ciencias o disciplinas de las humanidades para explicar mejor los fenómenos y aportar elementos nuevos al conocimiento sistemático de las normas jurídicas.² En este libro el lector encontrará diferentes tipos de análisis del problema, entre ellos el mío. Es así que reviso las diversas definiciones dogmáticas del derecho de acceso a la información, como también las de-

¹ Referido en Micheline Ishay, R., *The History of Human Rights. From Ancient Times to the Globalization Era*, Inglaterra, University of California Press, 2004, p. 3.

² En palabras de José Ramón Cossío, "el derecho" (si pudiera existir de esa manera) se estudia desde diversas perspectivas: teorías del derecho, dogmáticas jurídicas, sociología del derecho, política jurídica, historia del derecho y análisis económico del derecho, primordialmente. Cossío D., José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa-Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001, p. 328.

finiciones derivadas de los movimientos sociales que demandan la garantía de un derecho fundamental en México y el mundo.

En este libro no traté de buscar el origen primigenio y epistemológico del derecho de acceso a la información en México. Aquí se presenta una visión amplia, compleja, que “mapea” las redes y esfuerzos aislados y conjuntos de individuos, grupos e instituciones públicas y privadas por promover una legislación en la materia. Quien plantea que la paternidad de una reforma legislativa es atribuible a un grupo de personas, cae en lo simplista, y más tratándose de cambios de Estado como lo representó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en el año 2002. Los autores del cambio fuimos muchos mexicanos activos, desde la academia, la sociedad civil y el gobierno, trabajando en redes y no siempre coordinadamente, aunque habiendo de por medio una intención social en común.

El círculo de conocedores y estudiosos del derecho de acceso a la información somos acaso menos de cien personas en México. Por ello, más que presentar algo útil para este sector, el presente texto va dirigido a quienes no conocen el proceso de reforma y movimiento social del acceso a la información en México; aquéllos que nunca han escuchado sobre el tema pero quieren indagar; aquéllos para quienes el lenguaje de la doctrina jurídica los deja al margen del conocimiento. La labor de hacer más amigable el lenguaje no es fácil. De hecho, utilizo aquí muchos términos nuevos para un lector no habituado al tema, los cuales intento explicar de manera simple para su comprensión.

El libro tiene una vertiente histórica sobresaliente. Está concebido a partir de *verdades históricas*, que no necesariamente se refieren a personas o acontecimientos como punto central, sino a formas de la vida social y política, o *arquetipos*, en términos de Mircea Eliade, “en la medida en que anula todas sus particularidades «históricas» y «personales», plantean una serie de problemas nuevos”.³ El movimiento social del acceso a la información en México transcurrió por diversos arquetipos a lo largo de treinta años de historia. El último aquí retomado es el Grupo Oaxaca, un equipo de académicos, periodistas y organizaciones de la sociedad civil que impulsó la redacción y aprobación de la LFTAIPG. A la acción del Grupo Oaxaca se le debe en gran parte, tal como lo intento demostrar

³ Eliade, Mircea, *El mito del eterno retorno*, Buenos Aires, Emecé ensayo, 2006, p. 59.

en este libro, la conformación de una legislación que favorece a los ciudadanos, que busca facilitar los procedimientos para acceder a la información de manera equitativa. Su impacto en la conformación del derecho fundamental al acceso a la información fue evidente y sin su existencia las demandas sociales no se hubieran convertido en ley, quedando únicamente los intereses estatales para proteger los secretos y dar a la sociedad lo que el Estado considera de su interés.

¿Pudo haber sido de otra manera? ¿Pudo el Grupo Oaxaca no demandar una ley en específico sino lineamientos de gobierno o códigos de ética para el acceso a la información y la transparencia? El movimiento social optó claramente por la vía del derecho fundamental, porque la sociedad civil, hija de los cambios políticos y de conformación de una democracia, tiene un vínculo natural con el derecho, es nada menos que la forma de legitimar sus demandas. Para José Ramón Cossío, el derecho es la forma que adquiere la lucha política, es una nueva manera de expresión social, la búsqueda por lograr la justificación del punto de vista propio para que goce de la legitimidad del Estado mismo.⁴

¿Por qué no ha sucedido lo mismo con el derecho a la educación, por ejemplo? ¿En dónde ha quedado la sociedad activa que demanda mejores escuelas públicas para sus hijos sin interrupciones de clases a causa de los problemas sindicales? La educación de calidad e ininterrumpida en México requiere de una sociedad que busque estructurar su demanda en el derecho y a través de las leyes que más seguridad jurídica le ofrezcan. En gran medida, este libro ilustra *cómo* se pudo llevar a la práctica y lograr el cambio político en materia de información pública, y demuestra que la vía de los movimientos sociales lleva a cambios políticos concretos.

Pero hay que ser realistas cuando tratamos sobre movimientos sociales, porque los logros son relativos y más pronto que tarde los nuevos cambios son necesarios, como las nuevas pasiones y necesidades emergen entre las sociedades mexicanas. El producto de la demanda social, es decir, la LFTAIPG, no resuelve todos los problemas en una democracia, y tampoco comprende una fórmula única para atacarlos. A la distancia, como refiero en este libro, la ley se quedó corta como herramienta anticorrupción, pues aunque es útil para exhibir a los corruptos, no provee justicia por sí misma para encarcelarlos; aunque con ella podríamos mejo-

⁴ Para un amplio y preciso estudio del cambio social mexicano véase Cossío D., José Ramón, *op. cit.*, nota 2, p. 205.

rar las condiciones de vida de los pobres, no está a la altura de la alfabetización de ellos y presenta problemas para hacerla eficaz.

En el capítulo primero ofrezco una perspectiva general sobre el estado que guarda el derecho de acceso a la información en México y el mundo, en tanto su legislación y reconocimiento internacional. Igualmente, describo algunos conceptos fundamentales que el lector necesitará para comprender mejor los siguientes capítulos y adentrarse a la historia legislativa de tal derecho. En el capítulo segundo explico cuales fueron los hechos clave para que el Estado mexicano admitiera la idea de la apertura de la información y la transparencia de su gestión pública. También hablo sobre la construcción de redes sociales y políticas que delinearon el movimiento social por el acceso a la información y sus principales formas de operar y accionar. En el capítulo tercero trato el proceso de escritura y pacto de la ley entre las diferentes fuerzas participantes, al mismo tiempo que identifiqué los temas que merecieron más debate y controversia. Finalmente, en el capítulo cuarto presento algunas valoraciones una vez aprobada la LFTAIPG en tanto a su implementación, el papel de la sociedad civil, la instrumentalidad del acceso a la información en relación con otros derechos, y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como institución supervisora. Dejo para otro estudio la necesidad de analizar de cerca la eficacia de la norma, es decir, cuál ha sido su impacto en la vida de las personas, en los grandes retos de la corrupción y en la participación social en las grandes decisiones del Estado. También urge estudiar la naturaleza jurídica y la constitucionalidad del IFAI, como organismo que opera de manera autónoma pero depende la administración pública federal; es una institución que por muchos ha sido criticada por ser endeble en su constitución y carente de legitimidad constitucional. Y finalmente me refiero a la reforma constitucional del artículo 6o. de 2007, promovida por un movimiento social diferente del de la ley, que recupera las lecciones aprendidas y que se conforma por actores no provenientes de la Federación, sino que provocan el cambio desde los estados hacia el centro, demostrándonos que derecho de acceso a la información es un tema de relevancia nacional y de la agenda democrática contemporánea.