

NOTA INTRODUCTORIA

I

Los trabajos incluidos en este volumen editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM dan cuenta de la complejidad —conceptual, jurídica, política y administrativa— que supone implementar políticas de transparencia y garantizar los derechos de acceso a la información pública, a la privacidad y al resguardo de los datos personales. Se trata de temas de creciente importancia para el México democrático que formarán parte de la agenda nacional de los próximos años. Esto es así, sobre todo, porque debido a la reforma al artículo 6o. constitucional de julio de 2007, evento central en torno al cual giran los ensayos de este volumen, son inminentes profundas modificaciones a diversas legislaciones secundarias y, sobre todo, una radical transformación organizacional de la administración pública mexicana.

Para comprender los alcances de la transformación en puerta es necesario pensar y actuar con un enfoque multidisciplinario. Un enfoque exclusivamente jurídico no permitiría captar la magnitud de las consecuencias previsibles. Y lo mismo vale para otros enfoques unidisciplinarios: ni la visión económica, ni el encuadre politológico, ni un enfoque centrado exclusivamente en la administración pública, etcétera, permiten por sí solos captar la magnitud de la transformación en ciernes. Ahí reside el valor principal de este estudio: el conjunto de ensayos que aquí se reúnen ofrecen una visión multidisciplinaria y complementaria de algunos de los aspectos más relevantes del cambio constitucional ya realizado y del cambio institucional en curso en el país. El origen profesional de los autores es la principal explicación de esta característica venturosa: en este libro participan juristas, filósofos, sociólogos y administradores públicos de las mejores instituciones de educación superior —públicas y privadas— mexicanas.

II

Si tomamos el derecho internacional como referente, podemos afirmar que han existido cinco momentos en la evolución de la regulación del derecho de acceso a la información y de la transparencia en México: *a)* antes de la reforma fundacional de 1977; *b)* desde ese año hasta el año 2000; *c)* de 2000 a 2002, etapa en la que construyó el primer entramado institucional nacional en la materia; *d)* desde este último año hasta la reforma de julio de 2007, y ahora *e)* el periodo que inicia con la aprobación de la nueva reforma constitucional. El reto, ahora, reside en materializar el *potencial* democratizador de la modificación constitucional a todas las legislaciones secundarias del país: tanto la ley federal como las leyes locales. Es atinado hablar en términos potenciales, porque los efectos positivos para la consolidación de las instituciones democráticas no tendrán lugar en automático y, lo más importante, tampoco se manifestarán *necesariamente*.

Como demuestra el trabajo de Sergio López-Ayllón, con el que comienza este volumen, son muchos los retos y los problemas que la transformación institucional en ciernes impone y la reforma constitucional sólo es un primer paso. Los efectos democráticos de la reforma sólo podrán apuntalarse si se llevan a cabo múltiples acciones concretas, que suponen tomar decisiones, invertir recursos, transformar prácticas añejas, etcétera. Además, como ya se advertía, a la par de las reformas a las leyes secundarias (en esta, pero también en otras materias) de todo el país deberán implementarse cambios profundos en la manera en la que está organizada y en la que funciona la administración pública a todos los niveles: federal, local y municipal. Como bien advierte el propio López-Ayllón, los mexicanos debemos superar cuanto antes el “fetichismo legislativo” que pretende que las reformas jurídicas son suficientes para cambiar la realidad.

Es verdad que la reforma constitucional fue una operación normativa de gran calado que, entre otras cosas, nos permite afirmar que nuestro país cumple de manera satisfactoria con las obligaciones internacionales que ya había adquirido y que, de hecho, se ha colocado a la vanguardia mundial en regulación de estas materias. Ése es el primer dato que mostramos Paula Vásquez Sánchez y quien esto escribe en nuestro trabajo para el libro. Desde este mirador parecería lícito afirmar que, tal como sucedió en materia electoral en la última década del siglo pasado, ahora,

en el primer decenio del siglo XXI, México da un paso progresista en un tema crucial: la transparencia y el derecho de acceso a la información. Pero, como sucedió con el tema electoral, retomando la advertencia de López-Ayllón, ahora deben transformarse las instituciones y las prácticas existentes y crearse las normas y procedimientos administrativos que las hagan operativas. Una tarea nada fácil si, como intentamos mostrar en el segundo trabajo del libro, nos tomamos en serio la multiplicidad de aspectos que la nueva reforma constitucional ha colocado sobre la mesa de los legisladores, administradores públicos y jueces de nuestro país.

Lo que el lector encontrará en los dos primeros trabajos de este libro no es mucho más que una descripción pormenorizada de los contenidos del nuevo texto constitucional y algunas directrices y sugerencias para interpretar el alcance de sus dispositivos. Pero, dado el momento de inminente reforma legislativa en el que nos encontramos, eso no es poco. Sobre todo porque en el texto de López-Ayllón, además, se ofrece un abanico de sugerencias legislativas que son producto de su experiencia en la materia, pero también del ejercicio que él mismo encabezó, y que, después de la participación de funcionarios, políticos y académicos expertos en estos menesteres, derivó en un “Código de Buenas Prácticas”, que se ha ofrecido como un insumo legislativo para los congresos que quieran aprovecharlo. Su estudio para este libro es, de alguna manera, un fresco que dibuja las coordenadas de ese valioso esfuerzo.

III

Un dato que ha pasado relativamente desapercibido a los estudiosos y analistas que han rescatado el valor de esta reforma es su talante modernizador. Esto, como advierte Ricardo Becerra en su trabajo, al menos en un punto crucial: la introducción de los sistemas electrónicos como instrumentos, ahora constitucionalizados, para acceder a la información en todo el país. En un sentido no menor, nos dice este autor, la Constitución mexicana se ha modernizado y recoge en su texto, además del derecho y de las obligaciones para los poderes que conlleva, la garantía instrumental, técnica, para hacerlo efectivo. El tercer trabajo de este conjunto de ensayos está dedicado a dimensionar y ponderar los alcances y posibles efectos de esta innovación (todavía), para muchos, incomprensible. Y, sobre la base de los datos y de la experiencia, Becerra no duda en celebrar su potencial transformador: “la creación de una red gubernamental

para el acceso a la información mediante la Internet, es una manera de reforzar los lazos y multiplicar las formas de comunicación de los ciudadanos con sus gobiernos, es un utensilio contra el aislamiento y el sentimiento de lejanía y desprotección”. Esperemos que así sea, porque, como el propio autor advierte, también en este caso el reto es mayúsculo.

Pero la reforma también tuvo sus limitaciones. Aunque se trató de una operación incisiva, progresista, prometedora, etcétera, dejó de lado una parte del expediente sobre el “derecho a la información” que no puede omitirse en un libro que pretenda ofrecer un balance serio sobre el tema. No se trata de valorar la reforma por lo que no tiene —sería injusto y errado— pero es debido dejar constancia de lo que todavía falta para contar con normas que garanticen en toda su dimensión el derecho a la información en el país. Lo que sucede es que, como bien nos recuerda Raúl Trejo en su trabajo para este libro, el “Derecho *de acceso* a la información” es sólo una parte del derecho que tenemos las personas a estar informadas. Con la reforma al artículo 6o. constitucional se han sentado las bases para afrontar de manera adecuada el importante tema del *acceso a la información*, pero sigue pendiente garantizar el derecho a la información, entendido en sentido amplio. En concreto, en contrasentido con la vanguardia que supone la constitucionalización de los sistemas electrónicos, la regulación mexicana de los medios de comunicación sigue siendo arcaica. El inmovilismo constitucional en esta materia es elocuente, y el retrato que nos ofrece Trejo de sus orígenes es impecable. La realidad no miente: la relación que existe entre la libertad de expresión, el derecho a la información y los medios de comunicación surge desde los debates legislativos en 1977, y todavía hoy, más de treinta años después, no contamos con una regulación moderna y garantista en materia de medios de comunicación.

Estos dos trabajos, juntos, ofrecen, por un lado, la cara más ambiciosa y moderna de la reforma al artículo 6o. de nuestra Constitución y, por el otro, el rostro de su omisión más sentida y conservadora. Ofrecerlos juntos es una ofrenda de objetividad para el lector atento.

IV

El libro prosigue con el texto de Mauricio Merino, quien, con el ojo agudo del experto en administración pública, anuncia las medidas medulares que, más allá de lo legal, deberán adoptarse para que la reforma

despliegue sus bondades. Ya lo había advertido López-Ayllón: no sólo debemos crear nuevas normas, sino que, a nivel nacional, también debe crearse una nueva política y una nueva cultura en materia de generación, archivo, manejo, acceso, utilización, etcétera, de la información gubernamental. Cada uno de estos aspectos es resaltado en el quinto ensayo del volumen. Merino no titubea al advertir que asistiremos a una transformación profunda de la gestión pública en todo el país; a un cambio organizacional que deberá tocar a todas las autoridades públicas mexicanas. Y, en esta tarea monumental, que deberá desplegarse desde lo nacional hasta lo municipal, pasando por lo local, la paciencia será necesaria: la transformación en puerta supondrá —esperemos que sobre la base de un diseño adecuado— un periodo más o menos largo de ajuste e implementación. Al final, cuando el esfuerzo culmine, asistiremos al debut de una nueva forma de ejercer la administración pública en todo el país. Los niveles locales y municipales prometen ser el nicho de transformación más significativo y, por lo mismo, quizá, más ambicioso.

La visión de Merino se complementa con el mirador que ha adoptado Pablo Larrañaga para observar el cambio constitucional mexicano en materia de transparencia. Se trata, también, de un enfoque que privilegia las políticas públicas pero que, tomando distancia del contexto nacional, se ubica el plano teórico y recupera el ambiente internacional que ofrece encuadre a la reforma. Desde esta perspectiva, Larrañaga nos confirma que la reforma al artículo 6o. supuso colocar a nuestro país en la cresta de una tendencia internacional, que responde a un paradigma de políticas públicas específico. Dicho modelo considera a la transparencia como el principio cardinal de una política pública, que abarca, entre otras cosas, la responsabilidad y las acciones administrativas, las organizaciones y su funcionamiento y la gestión de los recursos públicos. Detrás de este paradigma, como muestra Larrañaga, existen concepciones políticas, económicas y de administración pública que tienen una historia propia y que —no sin debates y controversias— cuentan con un sustento académico específico. De ahí que este trabajo sea, sin duda y para bien, el más escolástico de todo el conjunto.

V

El tema que corona el volumen está contenido en un ensayo por demás agradable. Al igual que Raúl Trejo, nuestro último autor, Fernando

Escalante nos recuerda un pendiente: la reforma no alcanzó para ofrecer garantías al derecho a la privacidad. Este derecho —que, vale la pena recordarlo, no es idéntico al derecho a la intimidad— también sigue esperando que lo doten de una regulación constitucional completa. La reforma al artículo 60. constitucional sólo ofrece algunas bases para su protección. En concreto, delega a la legislación secundaria la protección de la “vida privada” de las personas y de sus “datos personales”. La norma constitucional, de manera expresa, nos dice que esa protección tendrá lugar “en los términos y con la excepciones que fijen las leyes”. De ahí que la responsabilidad de los legisladores sea mayúscula: lo ideal sería contar con una “ley de datos personales” que recogiera los principios que ofrece el derecho comparado como el consentimiento, la información previa, la licitud, la calidad de la información, la confidencialidad y la seguridad. De hecho, siguiendo el ejemplo europeo, debería considerarse que la protección de los datos personales es un derecho fundamental a título pleno. Cumplir con esta tarea exige un nuevo esfuerzo constitucional y legislativo que no debe posponerse.

Sería difícil encontrar un texto mejor que el de Escalante para ofrecer sentido y contexto a esta exigencia. Su agudeza trasciende el lugar común que supone que el peor enemigo de la privacidad es el Estado. En su ensayo, Escalante nos recuerda que para legislar en materia de “vida privada”, de “derecho a la intimidad”, de “datos personales”, etcétera, el legislador debe tener presente que las intromisiones más frecuentes y molestas a la vida de las personas provienen de sujetos privados. Por lo mismo, es necesario crear una doble baraja de garantías para estos derechos: por un lado, el propio Estado debe abstenerse de realizar intromisiones injustificadas en el ámbito íntimo y privado de las personas pero, por el otro, también debe protegernos de las intromisiones ilegítimas por parte de los particulares. Algo similar a lo que ocurre con la libertad de expresión. Después de todo, el bien jurídico que quiere protegerse es, ni más ni menos, como la Suprema Corte de Justicia lo ha reconocido, la dignidad de las personas.

VI

Ese último trabajo retoma una directriz que aparece de manera intermitente en otros de los ensayos: la agenda de la transparencia y del derecho de acceso a la información tiene que hacer cuenta con los poderes

privados. Y ello vale para las dos vertientes del tema: para la política de transparencia y para el derecho de acceso a la información. De lo contrario los alcances de la política serán estériles y las garantías del derecho serán limitadas. Las razones son muchas, pero pueden sintetizarse de manera apretada con una sola idea: en el mundo de hoy, marcado por la globalización, las revoluciones tecnológicas y la primacía de los poderes privados transnacionales sobre los Estados nacionales, los fines que se persiguen con el principio de transparencia y el sentido último de garantizar el derecho de acceso a la información sólo son realizables si valen ante cualquier poder (legal o salvaje; público o privado).

Después de todo, el objetivo es transparentar todas las decisiones que conllevan consecuencias relevantes para la vida de las personas, y, en consecuencia, garantizar que éstas puedan acceder a toda la información que requieran para participar —directa o indirectamente— de manera autónoma en la adopción de dichas decisiones. Sólo de esta manera esas mismas personas podrán exigir cuentas a quienes ejercen poderes. Por eso es tan importante que el derecho de acceso a la información se haya considerado como un derecho fundamental incorporado en la parte dogmática de la Constitución política. Este libro es una celebración de esa decisión y, al mismo tiempo, una advertencia responsable de lo que todavía nos hace falta.

Pedro SALAZAR UGARTE*

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.