

Organizaciones Cívicas e Información Pública Gubernamental en México: El “Grupo Oaxaca” y el colectivo “Juan Ciudadano”*

Juan Manuel Ramírez Sáiz**

Introducción

- I . Rendición de cuentas, transparencia, derecho a la información y combate a la corrupción.
 - II . Caracterización y constitución del GO y del CJC
 - III . Los principios rectores de la propuesta de ley del GO
 - IV . ¿Divergencia, competencia o complementariedad entre las propuestas de ley?(junio–septiembre de 2001)
 - V . La incorporación de la propuesta del GO por los partidos de oposición (diciembre de 2001)
 - VI . Balance y aprobación de la iniciativa de ley (enero–abril de 2002)
- Conclusiones

Introducción

Tanto los defensores de la alternancia política, ocurrida en el 2000 en los poderes federales de México, como sus críticos coinciden en reconocer que la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, LFTAIPG, y la creación del “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública”, IFAI, constituyen dos de las aportaciones

* Este trabajo es el primer resultado de un proyecto de investigación y de un libro en preparación sobre el mismo tema.

** 후안 마누엘 라미레스 사이스(Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, jmramire@iteso.mx), “멕시코의 시민기구와 국가공공정보: 오아하카 그룹과 후안 시우다다노”

políticas más importantes del sexenio de Vicente Fox. Se ha llegado a decir que ambas son la “joya de la corona de la alternancia mexicana”. Por sí mismas, implican una innovación normativa e institucional en la política pública sobre la información y contienen potencialidad para modificar las relaciones preexistentes entre Estado y sociedad. Por otra parte, en torno a la LFTAIPG, se logró la articulación entre los intereses de dos grupos cívicos y la iniciativa de ley del Ejecutivo Federal y, bajo este aspecto, en la corresponsabilidad entre Sociedad y Estado. Por ello, constituye una acción que ejemplifica la interacción lograda entre ambos. Las organizaciones cívicas en cuestión fueron el “Grupo Oaxaca”, GO, y el “Colectivo Juan Ciudadano”, CJC.

La trascendencia del cambio político aludido no se ve reflejada en la escasa literatura dedicada a él. Por otra parte, la versión oficial sobre este hecho ha resaltado la aportación estatal, dejando en segundo plano la notable contribución, que realizaron las dos organizaciones cívicas mencionadas, tanto en torno a la propuesta como a la socialización y negociación de un proyecto alternativo de ley. En este trabajo, considero sus aportaciones en torno a los temas centrales de la LFTAIPG. Aunque el objeto de estudio es una disposición legal, el carácter del trabajo no es jurídico sino sociopolítico. Versa sobre la intervención de la sociedad civil mexicana, a través de las dos organizaciones referidas, en la fase de la definición de la política pública del Estado mexicano sobre el derecho de acceso a la información pública gubernamental, daipg.

Para llevar a cabo esta valoración, las fuentes principales son las documentales que concentran el punto de vista tanto de los actores institucionales (elaboradores y defensores de las varias propuestas del Ejecutivo Federal. Ver inciso # 2) como de los cívicos (el GO y el CJC) y de los legisladores federales (diputados y senadores) de oposición. Por la sistemática cobertura que dieron al tema, entre dichas fuentes, ocuparon un lugar destacado las hemerográficas durante el periodo de elaboración, socialización y debate parlamentario en torno a esa ley.

I. Rendición de cuentas, transparencia, derecho a la información y combate a la corrupción.

Tanto en la literatura especializada como en el debate mexicano en torno a la LFTAIPG, los cuatro conceptos, enlistados en el subtítulo, se encuentran estrechamente vinculados. Pero no son sinónimos ni intercambiables.

La democracia representativa se basa en la delegación de autoridad. La rendición de cuentas implica hacer explícita y efectiva, por parte de los mandatarios, la obligación de justificar el ejercicio del poder, de razonar públicamente sus decisiones, de fundamentar sus actos y de proporcionar los datos acerca del cumplimiento de sus responsabilidades. Significa que los detentadores del poder dan cuenta ante los mandantes de los actos que llevan a cabo (Dunn 1999; Rawls 1999; Schedler 2004, 11-12; 14; 25; 29; Ugalde 2002, 12-14). A través de la rendición de cuentas, las autoridades se comprometen a comunicar por qué cumplieron o no sus promesas y atendieron o no las demandas ciudadanas; y asimismo reconocen y asumen la responsabilidad de sus acciones frente a los representados en caso de errores, incompetencia o engaño. Es decir, se someten a las sanciones que correspondan. Por ello, a la obligación de las autoridades corresponde el derecho ciudadano a recibir una explicación acerca del uso del poder que delegaron (Guerrero 2002; Novell 2002 y Schedler 2004, 12; 14). Como depositarios de la soberanía, los ciudadanos son sujetos dignos de explicaciones.

Según Locke, la transparencia consiste en que todos 'tengan vista de' lo que ocurre al interior del Estado (Locke 1988). Este principio se opone a la opacidad de las estructuras de poder, a los secretos de Estado y a la llamada "razón de Estado", que supuestamente deben ser preservados de la mirada e intereses de los ciudadanos comunes. Por el contrario, el Estado debe mostrar la manera en que ejerce el poder. La transparencia supone someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio público y al monitoreo cotidiano de la sociedad. Implica el control de los ciudadanos sobre el desempeño de los gobernantes más allá

de las elecciones periódicas. La publicidad es una cualidad de los argumentos políticos que se pretenden socializar o generalizar (Rodríguez 2004, 9; 25; 31, 36; 37; 39). Como sostiene Kant, estos argumentos deben soportar ser publicados, sacándolos del secreto y poniéndolos a la vista de la opinión pública (Kant 1985, 61-62). Sólo discutiendo abiertamente acerca de la naturaleza de esos argumentos, frente a un público capaz de opinar, criticar, evaluar, juzgar y proponer, se transparentan las decisiones (Rodríguez 2004, 40). La publicidad significa también hacer pública la información sobre las decisiones del poder (que está contenida en los documentos gubernamentales) a partir de la cual ellas pueden ser valoradas por los ciudadanos (Hernández 2005).

Las constituciones políticas de prácticamente todos los países y la legislación internacional sobre derechos civiles y políticos reconocen a los ciudadanos el derecho al libre acceso a la información, que está bajo el resguardo del gobierno, para que puedan revisarla, analizarla y usarla (Ugalde 2002). Los documentos, generados o administrados por las dependencias gubernamentales, se asumen como públicos; y los ciudadanos pueden conseguir esa información sin explicar por qué o para cuáles fines la necesitan (Ackerman-Sandoval 2005, 20; Nonell 2002; Schedler 2004, 14; 20). Desde el punto de vista jurídico, el *daipg* es el conjunto de normas que regulan el acceso ciudadano a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado. Es decir, tutela el acceso de los gobernados a las fuentes de la información pública (Villanueva 2000). (Las implicaciones teóricas y operativas de este derecho las considero en el inciso 3).

Respecto al combate a la corrupción, debe resaltarse que el acceso a la información trasciende la noción minimalista de la democracia para cargarla de mayores exigencias normativas, entre ellas, la de que un gobierno pueda ser evaluado más allá del día de las elecciones, a lo largo de toda su gestión, en toda decisión que afecte o altere la vida social (Ackerman-Sandoval 2005, 8). Por ello, abrir la actividad del Estado para obligar a la entrega oportuna de información útil y veraz desde las autoridades a los organismos de control y a los gobernados, constituye el antídoto contra los desvíos del

poder, al establecer democráticamente el control ciudadano a la gestión pública. Es decir, a mayor acceso a la información, menor corrupción (Reyes Heróles 2003, 34-35; Ackerman-Sandoval 2005, 6). Porque la publicidad de la información gubernamental favorece y posibilita el funcionamiento de un sistema de responsabilidades públicas, ya que contrarresta el anonimato en el ejercicio de las funciones estatales y permite identificar los actos con sus actores. Facilita que los abusos de la autoridad salgan más rápidamente a la luz pública y, en esa medida, asegura un ejercicio transparente de la función pública (IFAI 2003, 24; 37). Por ello, la publicidad de la información se convierte en un mecanismo de supervisión ciudadana y, paralelamente, en un mecanismo de combate a la corrupción pública (Reyes Heróles, 23 abril 2002).

En síntesis, el acceso a la información pública gubernamental implica o supone la transparencia y la rendición de cuentas. Es decir, sin acceso a esa información no es posible la transparencia ni la rendición de cuentas. Pero ninguna de estas dos se reduce a la primera. De estos tres términos, el más englobante es el de rendición de cuentas. Incluye a los de transparencia y acceso a la información; es decir, éstos dos son medios o expresión de la rendición de cuentas. Y los tres inciden en el combate a la corrupción. Pero el significado y la función específicos que cumplen los tres primeros en un régimen democrático son distintos. (Volveré sobre este asunto en las conclusiones).

II. Caracterización y constitución del GO y del CJC

El GO fue una coalición de académicos, comunicadores y empresarios de los medios impresos de comunicación de la cual no hay antecedentes en el país y que se integró en mayo de 2001. El CJC operó en dos campos: a) la redacción de la columna semanal “Juan Ciudadano” en el periódico Reforma desde 2001 a la fecha. (Bajo este aspecto, se autodefine como “el nombre de pluma de un grupo de personas preocupadas por el derecho a la información”) y b) el sitio Web del mismo nombre (www.juanciudadano).

com). El origen y constitución de la columna y del sitio Web están directa y estrechamente vinculados al periódico “Reforma” que, a su vez, formó parte del GO. Semanalmente, en la columna “Juan Ciudadano”, las referencias a la importancia del acceso a la información pública y a la necesidad de educación de la población sobre este derecho son numerosas. La columna otorga gran importancia a la necesidad de involucramiento de la ciudadanía en la materia. Asimismo, da a conocer ejemplos de opacidad o de aplicación del “secreto” en torno a la información por parte de los funcionarios públicos y apoya las causas ciudadanas ante los retrasos e incumplimientos a sus demandas de información. Con esa misma finalidad abrió el sitio Internet o Página Web a través del cual se pudieran recibir quejas en torno a ejemplos personales y comentarios de la ciudadanía. Las razones por las que el CJC estableció la Página Web parecen estribar en el objetivo de la defensa ciudadana. De hecho, el propio Colectivo reconoce que, en este espacio electrónico, los “grupos de trabajo” que mayor participación registran son aquéllos en los que hay de por medio un servicio directo al ciudadano, como son el de “Sistema Educativo” y el de “Estados y Municipios”(Juan Ciudadano, 8 enero de 2001). De acuerdo con la información concentrada en esa Página Web, el número de los ciudadanos que se integraron al resto de los grupos de trabajo fue reducido.

Considerando conjuntamente el CJC y el GO, hubo entre ellos una división de tareas complementarias. Desde inicios de 2001 y hasta la fecha, el primero se especializó en las campañas mediáticas vía la prensa y la Internet. El GO se centró en las labores técnicas y de cabildeo(elaboración de la propuesta de ley, su argumentación con los legisladores de oposición a través de mesas de trabajo y su negociación con los diputados y senadores tanto de oposición como del PAN).

El GO tuvo una constitución plural. Estuvo compuesto por tres tipos básicos de integrantes. Éstos fueron:

a). Académicos e investigadores de la comunicación, adscritos a tres instituciones de educación superior: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM, Universidad Ibero Americana(UIA) y Universidad Anáhuac,

b). Periodistas interesados y comprometidos con el tema de más de 80 diarios de todo el país. La mayoría de los periódicos mexicanos están agrupados en las dos asociaciones más importantes: la “Asociación Mexicana de Periódicos” y la “Asociación de Editores de los Estados”. Las dos participaron en el Grupo Oaxaca, y

c) Editores de periódicos, empresarios y representantes de los medios de comunicación impresa (empresas periodísticas): El Universal, Grupo Reforma, La Jornada, Proceso y El Informador de Guadalajara (Reforma, 21 octubre de 2001 y 14 marzo de 2002; Aguayo, 26 marzo 2003; Granados Chapa, 6 de diciembre de 2001).

En el GO, la conjunción de estos tres tipos de actores sociales redundó en una fuerza social que fue decisiva para elaboración, negociación y aprobación de la iniciativa de ley sobre el daipg. Lo específico de este nuevo grupo es que, además de los académicos y los periodistas, participaron empresarios y representantes de los medios impresos. En conjunto, constituyeron un colectivo y una coalición altamente especializada en el tema a reglamentar.

Debe resaltarse que, por parte de los medios de comunicación, fueron los impresos los que apoyaron la iniciativa. Es decir, la radio y la TV no fueron actores protagónicos. Por parte de ambos, la participación en el proceso fue escasa y se limitó a cubrir el debate final y los hechos noticiosos relacionados con la aprobación de la ley (Navarro 2004, 125). No intervinieron activamente en la elaboración, discusión y negociación de la propuesta de ley del GO. Este dato llama la atención. Es muy probable que los concesionarios de la Radio y la Televisión no participaran en el proceso porque el marco jurídico vigente sobre medios de comunicación les beneficia. Su modificación, a través de la LFTAIPG y de la iniciativa de ley sobre Radio y Televisión podían afectar el fuerte poder del que disponen (Olvera 2003, 118). (Como es sabido, a pesar de las importantes discusiones habidas en el Congreso en 2005, la ley federal sobre medios no fue finalmente aprobada).

El GO no tuvo dirección unipersonal. Sus deliberaciones, decisiones y orientación tanto estratégica como táctica radicaron en el ejercicio colegiado de su Comisión Técnica(Escobedo 2002, 49).

Irónicamente la noticia sobre el hecho de que el Ejecutivo Federal estaba procesando una iniciativa de ley sobre el tema se originó en una filtración de información, no en un acto de comunicación del Ejecutivo con la sociedad. En la plataforma electoral del PAN del año 2000 para los comicios federales, la propuesta de reglamentar el derecho a la información figuraba como un compromiso programático. Como candidato de ese partido a la presidencia de la república, Vicente Fox, durante su campaña, planteó la formulación de una iniciativa de ley sobre el derecho a la información como uno de los propósitos de su gobierno. Es decir, por parte de ambos hubo predisposición e interés políticos por el tema. Ello constituyó un factor favorable para las acciones que posteriormente realizó la sociedad civil y los partidos políticos de oposición(Navarro 2004, 20; 81; 106). Asumido el cargo de presidente, Vicente Fox retomó la propuesta en el primer semestre de 2001. De hecho, quedó incluida en el “Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006”. Para hacerla efectiva, inicialmente trabajaron por separado cuatro oficinas, por parte del Gobierno Federal, en la elaboración de sendos proyectos de iniciativa de ley: la Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República; la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de la Contraloría y de Desarrollo Administrativo(SECODAM); y la Comisión Federal de la Mejoras Regulatorias(Cofemer), órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, como encargada del tema y con el diputado panista, Carlos Arce, como presidente. Para tal efecto, formalmente, existía coordinación entre estas dependencias. En la práctica, sus planteamientos diferían entre sí. Además, hubo lentitud en el avance de los proyectos respectivos. Posteriormente, por encargo del Ejecutivo, operaron como un grupo intersecretarial para elaborar la propuesta de la Ley que presentaría el Ejecutivo al Legislativo sobre el asunto. El 2 de abril de 2001 se filtró a los medios de comunicación el borrador que estaba realizando la SECODAM(López Ayllón 2003, 99). El proyecto era objetivamente limitado y fue objeto de fuertes críticas. Por ello, la

SECODAM dejó de coordinar la propuesta. La filtración del anteproyecto de ley de SECODAM desencadenó un debate público, mediático y político (Navarro 2004, 81). Para la sociedad civil, la crítica central era la falta de información acerca del proyecto por parte del Ejecutivo y, sobre todo, que se realizara al margen de las organizaciones civiles interesadas en él. Dos partidos de oposición (PRD y PRI) reaccionaron respaldando las críticas anteriores y se interesaron en elaborar sus propios proyectos de ley reglamentaria. Pero sólo el primero lo logró. Propiciado por la noticia filtrada a los medios, el 27 de abril de 2001 se llevó a cabo un foro sobre el “Derecho a la Información” en la Facultad de Derecho de la UNAM. En él se criticó que no hubiera diálogo del Ejecutivo con los ciudadanos sobre sus proyectos de ley acerca de este tema; es decir, que los supuestos beneficiarios de la ley no participaran en su elaboración (Navarro 2004, 85; Villanueva, 2 de marzo de 2001). También se señalaron varias de las limitaciones de que adolecía la iniciativa de la SECODAM. Ésta se restringía a una reforma de carácter administrativo en materia de información y carecía de definiciones centrales que garantizaran al ciudadano la efectividad de la norma sobre este derecho (Villamil, 26 de abril de 2002; Reyes Heróles, 23 de abril de 2002). Martha Sahagún, como responsable de la Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República, deslindó al gobierno federal del proyecto filtrado y, a partir del 30 de abril, coordinó los trabajos de las cuatro dependencias del grupo intersecretarial (Villanueva 2005). El proceso de elaboración de esta iniciativa federal fue tortuoso y debió pasar por numerosas instancias. Incluso se generó un enfrentamiento entre la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación y la Contraloría que impulsaban propuestas diferentes (Villamil, 26 de abril de 2002; Reyes Heróles, 23 de abril de 2002).

La lentitud con la que las cuatro dependencias aludidas del gobierno federal estaban operando para avanzar en la elaboración de la propuesta de iniciativa de ley del Ejecutivo provocó una reacción crítica de segmentos de la sociedad civil interesados en la materia, en particular entre los estudiosos de la comunicación en el país, tanto académicos como periodistas. Éstos

solían llevar a cabo anualmente reuniones o congresos. Uno de ellos fue realizado los días 23 y 24 de mayo de 2001 en Oaxaca. Estuvo convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación “Información y Democracia”, la Fundación “Konrad Adenauer”, el periódico “El Universal”, la “Asociación de Editores de los estados”, la “Asociación Mexicana de Editores” y la “Fraternidad de Reporteros de México”. El tema central del congreso estuvo directamente relacionado con los hechos aludidos (filtración y crítica). Se tituló: “Derecho a la información y reforma democrática”. En las ponencias presentadas y en los debates llevados a cabo, los participantes reiteraron la importancia de que se reglamentara en el país el derecho a la información y la necesidad de que la sociedad civil participara en ese objetivo. Como grupo especializado en el tema, se comprometió a redactar un proyecto de ley de acceso a la información pública. Con ese fin, durante el seminario, los participantes se constituyeron, como el “Grupo Oaxaca”, el 25 de mayo. Este nombre se derivó del seminario realizado y del lugar donde se llevó a cabo. Para garantizar la operatividad del grupo y dar seguimiento a sus acciones, se creó su “Comisión Técnica”. Ni el primero ni la segunda fueron organizaciones formales sino ad hoc, es decir, creadas ex professo y únicamente para alcanzar el objetivo propuesto.

En resumen, las razones que explican la intervención de GO en el tema y en el debate acerca de la ley se encuentran en tres hechos fundamentales: a) ser un grupo de expertos en materia de información y no haber sido convocados, b) estar fuertemente preocupados por la orientación que los encargados por el Ejecutivo estaban dando a la iniciativa de ley, y c) formar parte de dos ONGs activas en la defensa del daipg (Fundación Información y Democracia”, FIDAC, y “Libertad de Información-México, A. C., LIMAC).

III. Los principios rectores de la propuesta de ley del GO

El GO se propuso impulsar una iniciativa de ley que estuviera acorde con los estándares internacionales en la materia, que implicara un avance

sustancial en el acceso a la información y no se restringiera a una reforma de carácter administrativo, como estaba planteando el Ejecutivo Federal. Para definir los principios básicos, que debían guiar la elaboración de la propuesta de ley del GO y la negociación con el Ejecutivo y los diputados de oposición, el GO se volvió a reunir en Oaxaca. Al conjunto de los principios planteados los denominó “el “Decálogo del Derecho a la información”. Enunciaba los criterios y contenidos fundamentales que la ley de acceso a la información pública gubernamental debería incluir, de acuerdo con la teoría sobre el derecho a la información y a la luz de la legislación internacional (Ackerman y Sandoval 2005; Barragán 1981; Carbonell 2004; Escalante 2004; Guerrero 2002; Levy 2002; Ramírez 1995; Saavedra 1987; Somalia et al. 1997; Villanueva 2000 y 2001). Asimismo el GO tuvo en cuenta las prácticas exitosas habidas en los gobiernos de los países avanzados en la materia. El conocimiento que sobre ambos aspectos (teoría y prácticas) poseía el GO era relevante. Varios de los miembros de su Comisión Técnica, como Juan Francisco Escobedo, Ernesto Villanueva, Issa Luna, Jorge Islas, Salvador Nava y Miguel Carbonell eran profesores e investigadores experimentados en la temática en la Universidad Ibero Americana, en la Facultad de Derecho y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y en la Anáhuac. Incluso dos de los miembros de esa Comisión Técnica eran directores de ONG mexicanas especializadas en el tema: Juan Francisco Escobedo de “Fundación Información y Democracia”, FIDAC, y Ernesto Villanueva de “Libertad de Información-México, A.C., LIMAC. Además el grupo incorporó la experiencia acumulada por la ONG inglesa “Artículo 19”, reconocida como experta y consultora internacional en el tema y, más específicamente, las recomendaciones que ella formuló, sobre el borrador de la iniciativa de ley del Ejecutivo Federal mexicano (“Artículo 19”, 1999 y 2001). Con base en esos elementos, los criterios que estableció el GO fueron:

- 1) El acceso a la información es un derecho humano fundamental,
- 2) La información pública le pertenece a las personas y a ellas corresponde decidir qué información requieren y cómo la usarán,

- 3) Debe existir la máxima apertura, transparencia y rendición de cuentas por parte de los órganos del Estado y las empresas privadas receptoras de recursos públicos,
- 4) El Estado está obligado a publicar y entregar la información, que posea, de forma veraz, oportuna y correcta, y se sancionará a los servidores públicos que se nieguen a ofrecerla,
- 5) Deben establecerse procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos para la entrega de la información. El plazo de entrega no deberá exceder diez días hábiles,
- 6) La ley establecerá las excepciones para tener acceso a la información. Entre ellas se incluirán los campos de la vida privada, seguridad nacional, seguridad pública, política exterior, secretos científicos, industriales y bancarios,
- 7) Debe haber un organismo público autónomo para promover la apertura y resolver las controversias en torno a las solicitudes de información,
- 8) Todos los órganos del Estado y entidades que ejerzan gasto público estarán obligados a permitir el acceso a la información relacionada con los fondos administrados,
- 9) La ley debe poseer consistencia jurídica, y se reformarán y derogarán las disposiciones contrarias al derecho de acceso, y
- 10) La ley de acceso a la información debe ser un punto de partida para fomentar la deliberación y regulación de la materia en el ámbito de los Estados y Municipios(Escobedo 2002, 49; 53) <http://www.saladeprensa.org/art262.htm>

Este decálogo estableció los puntos centrales para el debate sobre la nueva ley a promulgar. Ellos constituyeron referencias básicas para los ciudadanos en las consultas públicas organizadas por la Secretaría de Gobernación sobre el tema, en las mesas de trabajo del GO con los diputados y en las negociaciones con éstos.

IV. ¿Divergencia, competencia o complementariedad entre las propuestas de ley?(junio-septiembre de 2001)

En torno al proyecto de ley, las dos principales posiciones eran las representadas, de una parte, por el GO y, por otra, las cuatro comisiones de las respectivas secretarías del Ejecutivo(a las que aludí en el inciso # 2) y los diputados federales y los senadores del PAN. A pesar de que los dos proyectos de ley compartían el mismo objetivo básico de que los ciudadanos accedieran a la información en custodia del gobierno, existían importantes divergencias entre ellos(Calderón Hinojosa, 13 de junio de 2002). Por ello, es obligado analizar las diferencias y coincidencias existentes entre ambos proyectos en torno a los temas centrales. Los asuntos que considero a continuación fueron aquellos sobre los que hubo mayor interés tanto por parte del GO-CJC, como de los medios de comunicación y, sobre todo, de los diputados y senadores tanto panistas como de oposición. Lo que en estos temas estaba en juego eran aspectos que tenían fuerte incidencia en la forma en que era concebido y reglamentado el daipg.

IV.1. Información reservada o clasificada

Aunque sobre la información reservada y la confidencial existen restricciones a su publicidad, su carácter es distinto. La primera es la información que no puede publicarse sino después del tiempo asignado para su clasificación o cuando se hubieren extinguido las causas que originaron la clasificación original. La confidencial es la que los particulares entregan a la autoridad con ese carácter y que sólo puede hacerse pública mediante su consentimiento expreso. Son los datos personales de los particulares entregados con tal carácter. Es decir, el derecho a la información privada es el que tiene una persona frente a la autoridad o sus semejantes para que se resguarden todos los contenidos informativos que puedan dañar su autoestima, su prestigio social o provocarle algún daño(Islas, 24 de marzo de 2002). En ambos casos, lo importante sobre estos tipos de información es

que existan especificaciones claras y precisas, acerca de cuándo y bajo qué condiciones el acceso a ellos es limitado o restringido y que su resguardo esté contemplado en las leyes(“Artículo19”, 1999 y 2001; Valverde 2004, 3-4).

En el debate sobre la ley mexicana, tanto la propuesta del Ejecutivo como la del GO admitían la pertinencia de considerar como información reservada: a) la que compromete la salud y/o la integridad física de las personas, b) pone en riesgo la seguridad nacional, c) atenta contra la seguridad pública o la defensa nacional d) dañe la estabilidad económica del país, y e) afecte a las relaciones exteriores y la cooperación internacional. Pero entre el proyecto del Ejecutivo federal y el del GO había varias diferencias fundamentales. En el primer caso, la iniciativa de ley del Ejecutivo Federal(que estaba elaborando la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM) desató fuertes críticas de expertos y de periodistas por la discrecionalidad que se otorgaba al presidente de la república para reservarse la información que considerara debía mantenerse al margen del conocimiento público. De acuerdo con esta propuesta, sería el presidente quien clasificaría la información reservada(Villanueva, 2 de marzo de 2002; Navarro 2004, 85). Una variante de esta propuesta era que el manejo de los criterios para clasificar la información quedara en manos de funcionarios nombrados por el Ejecutivo. Ello generó opiniones encontradas sobre la imparcialidad para lograr el acceso a las fuentes gubernamentales(Gascón, 7 de julio de 2002). Otra de las cuatro iniciativas del gobierno establecía que el procedimiento de clasificación de la información reservada sería atribución y responsabilidad del titular de la unidad administrativa, es decir, del director de área de cada dependencia. Las unidades administrativas quedarían facultadas para decidir si cierta información era reservada o no lo era. Es decir, el proyecto oficial de ley concedía a los titulares de las unidades administrativas la responsabilidad de hacer, en cada caso, esa clasificación. Y si bien se enunciaban criterios generales para realizarla, dejaba un ancho campo a la discrecionalidad de los propios obligados(Navarro 2004, 135).

Otra diferencia importante entre la propuesta del GO y la iniciativa del ejecutivo Federal consistía en el tiempo máximo del periodo de reserva de un archivo. Por considerar el tema como altamente sensible para efectos de seguridad nacional y otros ámbitos estratégicos del Estado, el proyecto del Ejecutivo Federal proponía que la reserva de la información durara hasta veinte años, aunque establecía dos condicionantes. Por una parte, la desclasificación podía operar antes de ese lapso; por ejemplo, "cuando se extinguieran las causas" que dieron origen a la clasificación. Pero también podía ser extendido o prorrogado el plazo inicialmente fijado, a pedido de las unidades administrativas "en casos excepcionales debidamente justificados"(López Ayllón, 9 de diciembre de 2001; Villamil, 4 de diciembre de 2001).

El proyecto del GO en torno a la información reservada ponía énfasis en distinguir lo que es constitutivo del dipg, es decir, todo lo que él ampara(el acceso a la información pública gubernamental) y diferenciarlo con precisión de aquella otra que puede ser objeto de reserva. Privilegiaba claramente el principio de publicidad sobre el de reserva. El primero acota el núcleo central de ese derecho y, en consecuencia, el segundo remite a las excepciones tanto en términos de contenidos(qué información va a ser considerada como reservada) como de los tiempos en que la información puede permanecer bajo reserva. Ernesto Villanueva, miembro del GO, lo formuló en estos términos: "Se pretende ser más genéricos en las garantías de acceso a la información de las personas, donde, efectivamente, priva el principio de apertura sobre el de excepción". El objetivo de la propuesta del GO era, precisamente, acotar las excepciones(Villamil, 7 de diciembre de 2001). Contemplaba como reservada: información militar para salvaguardar la defensa nacional; datos fiscales, cuando afecten al contribuyente; información relacionada con la política exterior que ponga en riesgo las relaciones internacionales; reportes que comprometan los procesos de investigación criminal o información relacionada con la salud pública y el medio ambiente que ponga en grave riesgo a la sociedad(Urrutia, 27 de octubre de 2001). A diferencia de la iniciativa oficial, el proyecto del GO declaraba como información reservada sólo " la expresamente clasificada

como tal mediante un decreto" presidencial, o del Congreso o del pleno de la Suprema Corte, publicado en el Diario Oficial. Es decir, el GO proponía que tan sólo fueran los propios titulares de cada uno de los tres poderes quienes tuvieran la facultad de clasificar la información pública(Canales, 13 de diciembre de 2001).

Sobre el tiempo de su reserva aplicable a la información, a diferencia de la iniciativa del Ejecutivo que planteaba veinte años, la propuesta del GO sugería un tiempo máximo de reserva de diez años y, en casos excepcionales, extenderla por otro periodo de diez años "por una sola vez". Pero no establecía un término de vigencia general, sino que esperaba que lo hiciera en cada caso el decreto clasificatorio(Islas, 9 de diciembre de 2001; Escobedo 2002, 52).

En la ley ya aprobada, se establecen restricciones para clasificar la información como reservada o confidencial(LFTAIPG, arts. 13 y 14). Retoma propuestas que formuló el GO para evitar la discrecionalidad de los sujetos obligados(Ver inciso sobre el tema). Acerca del tiempo de la reserva de información, se aprobó el lapso de doce años(mucho más cercano a los diez años que postulaba el GO y notoriamente inferior al lapso de veinte años que pretendía el Ejecutivo); también se aprobó la propuesta del GO sobre la desclasificación, "cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación". Pero los términos en que se formularon las restricciones eran todavía amplios. Por ello, con posterioridad a la aprobación de la LFTAIPG, en agosto de 2003, para evitar que las dependencias nieguen información al público bajo el pretexto de tener el carácter de "reservada o confidencial", el IFAI(Ver inciso siguiente) aprobó los lineamientos generales para su clasificación y desclasificación(Mayolo López, 15 de octubre de 2003). El criterio general del IFAI es: "La información se clasificará como reservada cuando se comprometa la seguridad nacional, esto es, cuando la difusión de la información ponga en riesgo acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la federación y aquellas orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado

constitucional “(IFAI 2003, 54). Estas precisiones significan un avance respecto de las formulaciones de la LFTAIPG. Pero hoy, las preocupaciones por la seguridad nacional y el combate al terrorismo amenazan con inhibir los avances alcanzados en el acceso a la información pública y las disposiciones sobre la reservada(Ackerman-Sandoval 2005, 52). Por ejemplo, en EEUU se han restringido los derechos civiles, entre ellos, el de acceso a la información. Estas medidas tienen a aplicarse también en otros países.

IV.2. De la “Comisión de Garantías de la Información” al “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública”(IFAI)

La diferencia más polémica entre las propuestas de ley del GO y la del Ejecutivo-legisladores del PAN tuvo que ver con la designación de quiénes habrían de encabezar la instancia responsable de asegurar la apertura informativa de los órganos del Estado. Ella debía ser el organismo responsable de garantizar que realmente se entregara la información que solicita el ciudadano. Pero las propuestas de estos dos grupos de actores sobre el tema divergían notablemente.

Quienes elaboraron la iniciativa del Ejecutivo establecían la creación de una Comisión de Garantías de la Información, como órgano que asegurara los procesos de la apertura gubernamental. Dependería directamente de la presidencia de la república y estaría integrada por tres comisionados designados por el Presidente. Éste se reservaba la facultad de nombrar a los integrantes de esa Comisión. Es decir, el presidente quedaría como máxima autoridad para asegurar los derechos de acceso a la información. Los consejeros ciudadanos de la Comisión operarían dentro de la esfera del Poder Ejecutivo. En definitiva, la iniciativa del ejecutivo federal creaba un órgano adscrito a la administración pública federal y con autonomía acotada, ya que sus integrantes finalmente serían designados por el propio Presidente. En la opinión de los proponentes, el hecho de que el Ejecutivo nombrara a los comisionados(máxima autoridad en materia de acceso a la información)

no afectaba la independencia de criterio de éstos(Juan Ciudadano, 3 y 4 de diciembre de 2001 y 4 de febrero de 2002).

La iniciativa del Ejecutivo Federal planteaba, además, que fueran las oficinas radicadas en las diversas agencias gubernamentales las que atendieran las solicitudes de acceso a la información. Y, en caso de asuntos contenciosos, que fuera una coordinación intersecretarial con vínculo de subordinación a la “Secretaría de la Contraloría” y con base en la “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos” y supletoriamente con base en la “Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, la que desahogara los recursos y estableciera sanciones a los empleados públicos(Escobedo, 10 de noviembre de 2001).

Durante las consultas públicas nacionales, convocadas y promovidas por la SEGOB entre octubre y noviembre de 2001, varios de los participantes insistieron en la necesidad de crear un órgano que: a) conociera de los problemas que surgieran al ejercer este derecho, b) resolviera los problemas derivados de su ejercicio, c) instruyera a los servidores públicos responsables de entregar la información para cumplir con esa obligación, y d) impusiera las sanciones a quienes incumplieran la ley. De acuerdo con López Ayllón(miembro de la COFEMER), esta opción era tentadora, pero ofrecía diversos problemas, tales como la necesidad de una reforma constitucional compleja y el relegamiento del Poder Judicial Federal(López Ayllón, 9 de diciembre de 2001). Lo anterior significa que este representante gubernamental no consideraba viable la creación de un órgano autónomo.

Deslindándose claramente de la propuesta del Ejecutivo sobre la Comisión de Garantías de la Información, el GO subrayó que una de las carencias más importantes de ella era la ausencia de un órgano verdaderamente autónomo con capacidad de sanción a los servidores públicos que se negaran a proporcionar información(Escobedo, 10 de noviembre de 2001). Planteaba, como criterio, que quienes fueran la autoridad encargada de aplicar la ley debían gozar de todas aquellas garantías e incentivos para actuar con absoluta independencia con respecto a los sujetos obligados por la ley, empezando por su designación(Juan

Ciudadano, 3 de diciembre de 2001). En consecuencia, contemplaba la creación de lo que, en la terminología jurídica, se califica como “un organismo constitucional autónomo”, que denominó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Hidalgo y Reyes, 7 de diciembre de 2001). Sus objetivos serían conocer y resolver los problemas derivados del ejercicio del derecho a la información. No entregaría la información solicitada por los ciudadanos. Esta responsabilidad recaería en cada oficina gubernamental. Además, el instituto propuesto tendría atribuciones en materia de educación ciudadana para socializar el conocimiento en torno al ejercicio del derecho de acceso a la información (Villamil, 7 de diciembre de 2001). En la propuesta del GO se reconocía al Congreso la facultad de nombrar a los consejeros con el fin de proteger los derechos de las personas frente a las diversas instituciones del Estado (Islas, 9 de diciembre de 2001; Canales, 13 de diciembre de 2001; Juan Ciudadano, 4 de febrero de 2002). Como se señaló, esta fórmula parlamentarista convenía más al espíritu de apertura de la ley (Granados Chapa, 7 de diciembre de 2001). El planteamiento del GO sobre el órgano responsable de garantizar la información quedó reforzado por las propuestas presentadas en la realización de la consulta pública nacional, organizada por la SEGOB, y quedó incorporada en la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo al Congreso. Finalmente, al IFAI se le reconoció autonomía tanto de gestión, de presupuesto y de decisión, como de inamovilidad de sus miembros, requisitos especiales para su remoción, transparencia en sus decisiones, rendición de cuentas y que sus candidatos a miembros fueran propuestos por el Ejecutivo federal y pudieran ser objetados por el senado de la república en un plazo de 30 días (López Ayllón 2003, 103; Ackerman-Sandoval 2005: 30; 36; Hernández López, 15 de junio de 2003; Granados Chapa, 11 de octubre de 2002).

No obstante la autonomía reconocida al IFAI, en sus competencias existe una importante restricción en la penalidad aplicable, cuando las dependencias públicas no proporcionan la información solicitada. Como reconoce el propio IFAI: “a pesar de que la ley aprobada obliga a las autoridades gubernamentales a emitir información, ésta no tiene efectos

jurídicos vinculantes. Esto implica que el IFAI puede emitir recomendaciones a las entidades que no cumplen con lo que establece la LFTAIPG; pero no tiene la capacidad para sancionarlos“(IFAI 2003, 39).

Es importante precisar que un “organismo constitucional autónomo” es el que goza de plena autonomía constitucional, la cual se adquiere en virtud de su creación a partir de una disposición con ese carácter por parte del Congreso de la Unión. Por ejemplo, el IFE y el Banco de México lo son. No dependen del Ejecutivo ni de ningún otro poder. El IFAI tiene un ‘status especial’, ya que no es un organismo constitucional autónomo sino un órgano de la Administración Pública Federal, pero que goza de “autonomía operativa, presupuestaria y de decisión”(LFTAIPG, artc. 33). Ello le permite tener autonomía de cara al poder Ejecutivo. Actualmente, en las revisiones que se están planteando a la ley, se propone otorgar al IFAI el carácter de organismo constitucional autónomo(Comentario de Alfonso Hernández 2005). La propuesta del GO iba en esa dirección.

IV.3. El tiempo requerido para acceder a la información: ¿Negativa o afirmativa ficta?

Otro tema en torno al cual se plantearon posiciones encontradas entre la propuesta del Ejecutivo Federal- legisladores del PAN y la que formuló el GO fue la relativa a la implicación de la ausencia de respuesta, por parte del Estado, a la solicitud de información de los ciudadanos y al plazo que debía transcurrir, en caso de falta de respuesta, por parte de los sujetos obligados, a una solicitud de acceso a la información(Hidalgo, 29 de marzo de 2002). La del Ejecutivo señalaba que, transcurrido el plazo de 10 días, desde que se establecía que los datos estaban disponibles, si no había respuesta de las dependencias, se entendería que la solicitud estaba resuelta ‘en sentido negativo’. Por ello, la iniciativa del Ejecutivo se guiaba por la ‘negativa ficta’. Es decir, si un funcionario no entregaba la información solicitada, se debería entender que fue denegada. Entonces, se debería acudir ante el Instituto para interponer un recurso de inconformidad y que éste interviniera

y se pudiera obtener. En opinión del GO, esto alentaba la negligencia y la discrecionalidad.

El planteamiento del GO era exactamente el opuesto. Establecía que, si una persona solicitaba datos o registros públicos y no recibía respuesta, se entendía que su solicitud había sido aceptada. En este caso, la petición se entendería resuelta “en sentido positivo”. Es decir, proponía el principio de “afirmativa ficta”. Por ello, la dependencia o entidad implicada quedaría obligada a proporcionarla en un plazo no mayor a 10 días hábiles, salvo que el Instituto determinara que los documentos en cuestión eran reservados o confidenciales (Garduño, 27 de marzo de 2002; Hidalgo, 29 de marzo de 2002; Villamil, 7 de diciembre de 2001). En este contexto, José Narro Céspedes, vice-coordinador de la bancada del Partido del Trabajo, PT, en la Cámara de Diputados, señaló que la propuesta del GO iba más al fondo que la del Ejecutivo Federal, pues planteaba medidas de apremio para que el interesado pudiera acceder a la información, que solicita, en un tiempo razonable (Pérez y Garduño, 7 de diciembre de 2001). Puesto que no se llegó a un acuerdo entre ambas posturas sobre el tema, entre los puntos por definir en la “Comisión legislativa de Gobernación y Seguridad Pública” para entregar el dictamen de la ley, estaba el de detallar ese plazo (Hidalgo, 29 de marzo de 2002; Villamil, 7 de diciembre de 2001). Dicha Comisión aprobó la propuesta del GO que limitaba la negligencia y discrecionalidad de las autoridades y reforzaba el derecho del ciudadano (LFTAIPG, arts. 40, 44 y 53).

IV.4. Los sujetos obligados: ¿sólo el Ejecutivo?

La división de poderes y el federalismo planteaban al Ejecutivo limitaciones constitucionales para determinar qué instituciones públicas debían proporcionar la información. Al respecto, como vocero de la propuesta oficial de ley, Sergio López Ayllón aclaró que, puesto que ese proyecto de ley se estaba elaborando desde el Ejecutivo, se consideró que “hubiera sido inapropiado lanzar un proyecto de ley que cubriera los tres órganos: el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, porque esto se podía

leer como una intrusión del Ejecutivo en la vida de los otros poderes y entonces nos íbamos a limitar a diseñar un instrumento que podría ser una ley o un acuerdo presidencial que buscara abrir el acceso a la información de la administración Pública Federal”(López Ayllón 2003, 101; 103). Como es claro, este funcionario no consideraba pertinente implicar, entre los sujetos obligados, a los tres poderes.

El ámbito de aplicación previsto en el proyecto del GO era más dilatado. Consideraba que debían exigirse a los tres poderes, por igual, las mismas disposiciones para la apertura a la información. Además de postular la obligatoriedad de los tres poderes de proporcionar información, incluía a entidades privadas que ejerzan dinero público.

Después de realizarse la consulta pública nacional, promovida por la Secretaría de Gobernación, el proyecto original del Ejecutivo se modificó por otro que incluía, como sujetos obligados, a los tres poderes de la Unión(Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la Administración Pública Federal, los tribunales administrativos federales, los órganos constitucionales autónomos(como el IFE, el Banco de México, la CHDH y la UNAM, entre otros) y las empresas de la Administración Pública. El IFAI no tiene atribuciones sobre estas instancias porque su autonomía no es constitucional(IFAI 2003, 50). En consecuencia, únicamente reconocía la creación de un órgano de autoridad para el Ejecutivo, dejando a los otros dos poderes expedir sus propios reglamentos, determinar ellos mismos sus órganos responsables y los procesos de acceso a la información(LFTAIPF, art 61; Canales, 13 de diciembre de 2001; Islas, 9 de diciembre de 2001). Es decir, el gobierno reservó la obligatoriedad de esta ley a que el Legislativo y el Judicial emitieran las pautas respectivas conforme a su propia legalidad. Estableció un plazo(ya finalizado) para que ambos adoptaran las medias conducentes a la aplicación del nuevo ordenamiento. De esta manera, quedaba a salvo la división de poderes en el terreno de la información pública. Ciertamente se abría el riesgo de que el Congreso y la Suprema Corte de Justicia fueran omisos o, por lo menos, demoraran la elaboración de su propia norma. Pero no había modo legal de obligarlos(Granados Chapa, 7 de diciembre de 2001; Borón, 8 de diciembre de 2001). Es decir,

se incorporó la propuesta del GO pero estableciendo las mediaciones constitucionales respecto de los poderes Legislativo y Judicial(Juan Ciudadano, 16 de febrero de 2004 y 5 de abril de 2005).

Para respetar el federalismo, cada entidad federativa emitiría su propia ley sobre el daipg.

En el terreno de la normatividad sobre información pública, la situación de los partidos políticos es ambigua. Son entidades de interés público, pero no son parte del Estado. Reciben recursos del erario, pero también aportaciones privadas. El proyecto elaborado por el GO incluía a estos institutos políticos, como sujetos obligados a proporcionar información pública. Pero diputados y senadores los excluyeron de esta obligación. Como parte de los partidos políticos, remitieron únicamente a la cláusula del IFE referente a la fiscalización de sus recursos públicos. Para la presidenta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información(AMDI), Beatriz Solís, este tipo de actitudes del legislativo antepuso el interés de los partidos al derecho de aipg de los ciudadanos(Morett y López, 14 de junio de 2003).

En la versión aprobada de la LFTAIPG, no se incluyó a los partidos políticos, como sujetos obligados, para que informaran sobre los recursos públicos que reciben de los impuestos de los ciudadanos. La Ley tiene en este tema uno de sus más grandes huecos, pues sólo permite el escrutinio indirecto -y por lo tanto tardío- a través del IFE. Como reiteró el CJC, el impedimento para conocer directamente y en cualquier momento sobre las finanzas de los partidos es una de las grandes limitaciones de esta Ley(Juan Ciudadano, 4 de febrero de 2002; 23 de febrero de 2003; Alonso, 11 de mayo de 2002).

La principal consideración que se utilizó para evitar la transparencia de los partidos políticos fue que la LFFAIPG está elaborada para las instituciones públicas gubernamentales y que aquellos, al ser entidades de interés público, no tienen que responder de la misma manera, a pesar de que reciben mensualmente cuantiosos recursos federales.

De acuerdo con el CJC, los partidos políticos son una de las instancias públicas que permanecen particularmente oscuras(Juan Ciudadano, 15 de

marzo de 2004). En consecuencia, se necesita reformar el artículo 3, XIV de la actual LFTAIPG para que los partidos políticos, como entes de interés público, estén obligados a facilitar toda la información que generan como parte de su operación y, asimismo, que permitan la vigilancia directa de cualquier ciudadano sobre el origen y el destino de sus recursos (Juan Ciudadano, 4 de febrero de 2002 y 16 de febrero de 2004).

IV.5. Derogación de otras leyes que limiten el nuevo derecho

Una de las diferencias, no menor, entre la iniciativa oficial del Ejecutivo Federal y la del GO estaba en el artículo octavo transitorio de la primera. En él se establecía que dicha ley "no deroga las disposiciones que, en materia de acceso a la información, estén establecidos en otras leyes". Esto quería decir que se mantenían otras normas y previsiones legales que podían "inhibir el libre acceso a la información". Ello permitía mantener los candados previamente existentes, lo cual generaba discrecionalidad en la aplicación de la nueva ley. Este artículo era preocupante porque podía anular numerosas bondades de la nueva ley. Sergio López Ayllón, representante de COFEMER y uno de los redactores de la propuesta de ley del Ejecutivo, reconoció que ésta era, sin duda, una de las cuestiones debatibles de ella. Pero terminó reconociendo que existían buenas razones que explicaban la decisión de mantener dicha disposición (López Ayllón, 9 de diciembre de 2001), mismas que no explicitó.

Por el contrario, la iniciativa del GO establecía claramente la necesidad de que todas las disposiciones, que limitaran la aplicación de la nueva ley sobre el daipg, quedaran sin efecto (Villamil, 26 de abril de 2002 y Canales, 13 de diciembre de 2001). Es decir, proponía derogar todas aquellas disposiciones que fueran contrarias al libre acceso a la información pública y las que lo limitaran e inhibieran, dejando a la ley como instrumento único para proteger y asegurar los derechos de los gobernados frente al Estado en las solicitudes de información (Villamil, 7 de diciembre de 2001 y 5 de mayo de 2002; Islas, 9 de diciembre de 2001 y 6 de enero de 2002; Granados Chapa, 7 de diciembre de 2001).

Finalmente el artículo octavo transitorio fue eliminado del texto de la iniciativa de ley aprobada. En el artículo noveno transitorio del actual “Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” se establece que: “Las disposiciones administrativas que otorguen a las dependencias y entidades atribuciones en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, se derogan en lo que se opongan a lo dispuesto por la Ley y el presente reglamento”. Estos dos hechos demuestran que la propuesta del GO sobre este asunto fue la que terminó siendo aprobada

IV.6. Las sanciones

La propuesta de ley del Ejecutivo no establecía sanciones aplicables en caso de que los funcionarios de las diversas entidades no cumplieran la obligación de informar acerca de diversos rubros del quehacer gubernamental en tiempo y forma (Islas, 9 de diciembre de 2001).

De acuerdo con la contrapropuesta del GO, el IFAI (al que planteaba como órgano constitucional autónomo) debía tener capacidad de sanción a los servidores públicos que se negaran a proporcionar información. Él penaría a los funcionarios a los que se les comprobara negligencia reiterada en la respuesta a los ciudadanos que solicitasen información pública. (Villamil, 4 de diciembre de 2001). Además contemplaba sanciones severas a los servidores públicos que incumplieran las normas de la ley, desde las de carácter económico hasta la destitución (Navarro 2004, 147).

Entre las causas de responsabilidad administrativa que la ley aprobada considera para los servidores públicos, resaltan que destruyan, oculten o alteren la información y que actúen con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes así como que denieguen intencionalmente información pública. Pero la responsabilidad será sancionada en los términos de la “Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos” (LFTAIPG, artículos 63 y 64). Es decir, la ley remite a otros ordenamientos legales para la aplicación de sanciones a los sujetos obligados, cuando incumplan la obligación de informar. El IFAI no puede

hacerlo, porque no posee atribuciones sobre ellos, debido a que su autonomía no es constitucional (IFAI 2003, 50), como ya indiqué.

V. La incorporación de la propuesta del GO por los partidos de oposición (diciembre de 2001)

Además de elaborar una propuesta alternativa de ley, el GO estableció contacto con los legisladores federales -diputados y senadores- de oposición. De estos nexos, derivaron mesas de trabajo y negociaciones intensas entre ambos. Como resultado, en torno a la ley en debate, la mayor parte de los partidos de oposición (Partido Revolucionario Institucional, PRI, Partido del Trabajo, PT, Partido Verde Ecologista Mexicano, PVEM, y Convergencia por la Democracia, CD), formaron un bloque en apoyo a la propuesta del GO. Por su parte, como partido del Ejecutivo Federal, el PAN operó sistemáticamente en apoyo a su proyecto. Varios periódicos enfatizaron la declaración que formularon los diputados de distintos partidos de oposición en torno a los planteamientos del GO: "Asumimos como nuestra esta propuesta (del GO) y la impulsaremos" (Hidalgo y Reyes, 7 de diciembre de 2001; Pérez y Garduño, 7 de diciembre de 2001). En la explicación de este acuerdo relevante están implicados varios hechos. El PRI no contaba con una iniciativa de ley propia sobre el tema. Adoptar la del GO le permitía tener una distinta, como partido opositor, a la que postulaba el partido en el poder. Ello facilitó a este partido disponer de otra propuesta más integral que la del Ejecutivo y desde la oposición partidaria. Por su parte, el PT, el PVEM y CD siguieron la lógica del PRI. Los elementos que aportaba una iniciativa del PRD, presentada por el diputado Miguel Barbosa Huerta, fueron incorporados y subsumidos en la del GO. Es decir, en la decisión de esos partidos influyeron las limitaciones de que adolecía la iniciativa del gobierno federal y que ellos identificaron y criticaron. En contraparte, incidieron favorablemente las aportaciones que hacía la propuesta del GO. Tampoco puede descartarse el interés partidario por cuestionar la propuesta que formulaba el partido en el poder. La posibilidad de oponerse

sistemáticamente tanto a la iniciativa del Ejecutivo como a la propuesta del GO no era realista. Como evidenció la consulta pública nacional sobre el tema, la demanda del daipg contaba con gran consenso social. No era, por ello, conveniente a los partidos aparecer como contrarios a ella. Otras razones más prácticas y poderosas (que facilitaron la aceptación de la propuesta del GO) fueron: a) en la iniciativa final, los partidos políticos no quedaron incluidos entre los sujetos obligados a entregar información, y b) a los partidos de oposición les era muy funcional la aprobación de la ley para, con base en ella, poder fiscalizar al gobierno de alternancia por la vía del acceso legalizado a la información. Es decir, para ellos, fue doble la ganancia.

VI. Balance y aprobación de la iniciativa de ley (enero-abril de 2002)

Considerando globalmente el proceso de elaboración, socialización, negociación y aprobación de la LFTAIPG, resaltan varios hechos. En primer lugar, debe reconocerse que el Ejecutivo Federal asumió como compromiso reglamentar el derecho a la información contenido en el artículo 6 de la Constitución de la República. Pero en este propósito procedió desvinculado de la sociedad civil y de las organizaciones cívicas especializadas en el tema. Por otra parte, para el proyecto oficial, el interés central era garantizar la transparencia en el ejercicio gubernamental. Además, su propuesta de ley era cautelosa y titubeante. Transmitía el mensaje de que el gobierno tendía a protegerse ante el derecho que reconocía al ciudadano (Islas, 6 de enero de 2002).

En la propuesta alternativa a la del gobierno (la del GO-CJC y legisladores de oposición), hubo dos ingredientes clave. El primero fue la conjunción de fuerzas sociales (GO-CJC) aliadas a medios de comunicación escritos (Aguayo, 12 de junio de 2002). El segundo fue la articulación pluripartidista lograda en torno a ella al ser asumida conjuntamente por

diputados y senadores de los partidos de oposición (PRI, PRD, PT, PVEM y CD). Esta segunda propuesta enfatizaba el derecho ciudadano a acceder a la información pública gubernamental (Urrutia, 27 de octubre de 2001). Buscaba proteger este derecho y eliminar las mayores limitaciones posibles al acceso a las fuentes de la información gubernamental. Permitted centrar y encauzar el debate y estimular la atención política sobre un tema relevante. Como consta en el análisis desarrollado en el inciso # 4, en los seis ejes centrales de ella, era más avanzada que la presidencial. Poseía una normatividad más práctica y congruente. Buscaba que todas las actividades de los órganos comprendidos en la ley fueran sometidas al principio de apertura informativa (Ugalde, 7 de julio de 2002). El GO en particular tuvo capacidad técnica para solucionar los diferentes aspectos implicados en el daipg. También contó con la habilidad negociadora para llegar a acuerdos con los elaboradores de la propuesta de ley del Poder Ejecutivo y con los legisladores de oposición de las Cámaras de Diputados y de Senadores a fin de conjuntamente concretar la LFTAIPG. Consiguió ampliar las bases del debate para impulsar una ley reglamentaria del artículo 6 constitucional que rebasó las propuestas iniciales de los actores políticos implicados (Islas, 9 de diciembre de 2001 y 6 de enero de 2002; Delgado, 14 de junio de 2003).

La constitución, naturaleza y despliegue político, mediático y social de esta experiencia representan un referente destacado en la transición democrática del país (Escobedo, 7 de julio de 2002). Sin que estén todavía legisladas en México, a nivel federal, las formas de democracia directa (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, etc.), el GO consiguió que su propuesta de ley, proviniendo de la sociedad civil, fuera incorporada por los partidos de oposición y operó, en los hechos, como una “iniciativa popular”. Hasta donde alcanza la información, no existen antecedentes en el país de experiencias legislativas semejantes. Después de aprobarse la ley, María Marván, comisionada presidenta del IFAI, resaltó la corresponsabilidad y la convergencia logradas en el debate que surgió en torno a la iniciativa de ley y en las negociaciones que se dieron entre los actores implicados (SN 2003, 6). Las fuertes diferencias iniciales pudieron compatibilizarse. Por ello, el 2 de diciembre de 2001, el Ejecutivo presentó

una nueva versión de su iniciativa de ley que constituía un marco de referencia más consistente y contenía propuestas más acabadas sobre el derecho a la información. Cinco días después, la propuesta del GO se convirtió en iniciativa de ley con el aval de los partidos de oposición. De esta manera, la Cámara de Diputados tenía dos proyectos de ley de acceso a la información. Convertidas ya en iniciativas formales, a partir de ambas, se integró una propuesta final unificada. Fue dictaminada y aprobada por el Congreso de la Unión el 24 de abril de 2002, e igualmente por el Senado seis días después (Villamil, 7 de diciembre de 2001; Garduño, 27 de marzo de 2002; Reyes e Hidalgo, 6 de diciembre de 2001; Pérez y Garduño, 6 de diciembre de 2001). Independientemente de las posiciones asumidas por los dos grupos aludidos, la aprobación final de la ley significa una experiencia de acción complementaria entre representantes populares (diputados y senadores), miembros proponentes de la iniciativa del Ejecutivo y el GO, en cuanto exponente de una parte de la sociedad (Millán, 11 de junio de 2002; Escobedo 2002, 59). El debate y la negociación del texto final de la ley demostraron corresponsabilidad entre los diferentes actores implicados. Igualmente es obligado reconocer que, al final del debate en torno a la ley, los colaboradores del Ejecutivo y los legisladores del PAN manifestaron flexibilidad y apertura para atender los puntos de vista del GO. Por ello, con la promulgación de la LFTAIPG ganaron todos los participantes (Islas, 6 de enero de 2002).

En el inciso anterior apunté las razones que pudieron motivar la incorporación de la propuesta de ley del GO por los partidos de oposición. ¿Cuáles influyeron para que también los legisladores del PAN y el gobierno aceptaran sus planteamientos centrales?. No puede negarse, a priori, que los segundos se opusieron a reconocer las bondades intrínsecas a la propuesta del GO. Pero los motivos decisivos parecen ser otros. En primer lugar, como argumenté en el inciso # 2, ambos estaban comprometidos programáticamente con su aprobación. No hacerlo revertiría contra ellos mismos, por tratarse de una ley que formaba parte de su plataforma partidaria y en torno a la cual existían consenso social y fuertes expectativas. Pero, además, era muy probable que, si no introducían modificaciones a su

iniciativa, ésta iba a ser rechazada por los votos en contra fundamentalmente de los legisladores del PRI y del PRD. Por ello, el realismo político les aconsejó inclinarse por lo que, para ellos, constituía un mal menor: lograr la aprobación de la ley, aunque hubiera que aceptar las formulaciones fundamentales del GO, que fueron asumidas como propias por los partidos de oposición.

Conclusiones

Los datos y los argumentos aducidos en el cuerpo de este artículo permiten inferir tres tipos de consideraciones. Las del primero se refieren a las contribuciones del GO-CJC; las del segundo, a la incidencia del derecho a la información en la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción; y las del tercero, a la respuesta cívica organizada para dar a conocer la LFTAIPG y promover el ejercicio del derecho legislado.

La aprobación de seis planteamientos centrales del proyecto del GO-CJC-legisladores de oposición es la mejor evidencia de la consistencia y de la adecuada gestión y negociación de su propuesta. Éstas fueron:

- la clasificación de la información como reservada y confidencial,
- las facultades de la instancia pública responsable de asegurar la apertura informativa de los órganos del Estado,
- la determinación sobre el carácter de la ausencia de respuesta por parte del Estado ante la solicitud de información del ciudadano(positiva ficta),
- los sujetos obligados a proporcionar la información pública gubernamental, y
- la derogación de las leyes que limiten la nueva reglamentación del daipg.

No se aprobaron las propuestas del GO sobre la obligatoriedad de los partidos políticos a proporcionar información acerca de sus actividades y el uso de los recursos públicos, ni la relativa a la facultad del IFAI de sancionar a los servidores públicos que incumplan las disposiciones sobre la entrega de información. Sobre los partidos, hay consenso social acerca de la

urgencia de reglamentar su obligación de informar. La facultad de sancionar se remitió a otros ordenamientos legales.

En cada una de las propuestas(aceptadas o rechazadas), no estaban en juego aspectos formales o meramente procedimentales sino el reconocimiento pleno del daipg y la reglamentación de su cabal ejercicio. Éste es el ángulo desde el que se deben visualizar y valorar la intervención y las contribuciones del GO-CJC.

Desde otra perspectiva, es obligado reconocer que el discurso predominante sobre la LFTAIPG postula que el acceso a la información produce rendición de cuentas, garantiza la transparencia y mejora el combate a la corrupción. La argumentación utilizada hace pensar que estos efectos son inmediatos o sin mediaciones. Pero ambos omiten que el acceso a la información es indudablemente una condición necesaria, pero no suficiente, para que sucedan los resultados enunciados. En realidad, el acceso a la información es una herramienta legal y no una solución en sí. Y una ley es tan útil como constante sea su uso. Por lo tanto, el éxito de una ley depende de la aplicación que le den los ciudadanos. Porque la información es un medio no un fin en sí misma. Con ella, el ciudadano puede tomar decisiones sobre su condición de tal en la comunidad política o sobre asuntos que remiten a la comunidad misma. Cuanto más se involucren y hagan uso de esa ley, tanto mayor será su utilidad para mejorar la rendición de cuentas, producir transparencia y hacer más eficiente el combate a la corrupción(Morales, 5 mayo 2002). Pero el logro de estos efectos está condicionado a el cambio de la cultura política preexistente de la opacidad, a la garantía de una educación cívica necesaria sobre el daipg y a la puesta en marcha de campañas en ambas direcciones.

Según la ONG “Transparencia Internacional”, la corrupción es el abuso de poder en beneficio propio. Por principio, la corrupción opera en el ocultamiento. Es difícil de detectar. Por sí mismo, el acceso a la información no la cancela. Ciertamente, la hace más identificable y perseguible por los datos que permite obtener acerca de ella. Pero, a su vez, la corrupción puede revertir o sofisticar la forma de producir la información para que dificulte seguir la pista del acto corrupto. No obstante, no es un

hecho menor que, de acuerdo con el “Índice de Percepción de Corrupción” de “Transparencia Internacional”, de 2004 al 2005, México pasó al lugar 66 entre los más corruptos con una calificación del 3.5, uno menos que en 2004 (Reforma, 19 de octubre de 2006). Es probable que la garantía del acceso a la información haya influido en el descenso del índice de corrupción en México.

Un signo esperanzador sobre el avance de la conciencia y de las prácticas ciudadanas en torno al daipg lo constituyen las organizaciones cívicas que están surgiendo en el país para impulsar su ejercicio. Nacen expresamente teniendo como objetivo central la promoción y defensa del daipg. De este tipo son: la “Fundación Información y Democracia”, A. C., FIDAC, la asociación civil “Libertad de Información–México, AC”, LIMAC, la “Asociación Mexicana de Derecho a la Información”, AMDI, la “Iniciativa de Acceso–México”, “Ciudadanos por municipios transparentes” y el “Colectivo por la transparencia”(SN 2004). De éstas, FIDAC y AMDI surgieron antes de la aprobación de la LFTAIPG; las tres restantes, después. Tomando como muestra el caso de LIMAC, los objetivos de estas organizaciones son: a) contribuir a la construcción de un marco jurídico del daipg, b) brindar capacitación y asesoría...para fortalecer el ejercicio adecuado y activo del daipg, c) publicar instrumentos de divulgación y apoyo sobre la LFTAIPG, d) monitorear el uso, la implementación y el cumplimiento de las leyes del daipg (LIMAC, SF; Doyle, 7 de julio 2002). El “Colectivo por la transparencia” precisa con mayor detalle el objetivo cívico de estas organizaciones: “Contribuir al fortalecimiento de la cultura de la exigibilidad del derecho a la información, la transparencia en las acciones del gobierno y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder público, desde una perspectiva de la participación ciudadana. Sus acciones se centran en la capacitación de los ciudadanos en habilidades para acceder a la información, la difusión de información básica sobre el derecho a la información y el análisis de los mecanismos federales de acceso a la información”(Colectivo por la Transparencia 2004, 1 y 3; IFAI 2005, 64; 66).

De estas tres consideraciones, la primera evidencia la aportación central que el GO y el CJC realizaron al diseño y socialización de la LFTAIPG; la segunda reconoce la necesaria mediación requerida entre la aprobación del daipg, su ejercicio y los efectos derivables de ambos; y la tercera apunta la progresiva respuesta cívica organizada para iniciar una cultura de la información en México.

Abstract

En México, la “Ley federal sobre transparencia y acceso a la información pública gubernamental” y la creación del “Instituto Federal de acceso a la información pública” son consideradas como dos de las innovaciones políticas más importantes del primer gobierno federal de alternancia. Ante las limitaciones de que adolecía la propuesta oficial sobre ambos temas, dos organizaciones de la sociedad civil mexicana intervinieron centralmente para su redefinición. El artículo se centra en la reconstrucción del proceso a través del cual dichas organizaciones participaron, de 2001 a 2002, en la elaboración de una contrapropuesta de ley así como en su negociación con los diputados y senadores de los principales partidos políticos para que fuera aprobada. Se resalta y analiza la capacidad de propuesta y de influencia de ambos grupos en un momento político del país en el que todavía no están aprobadas, a nivel federal, las formas de democracia semi-directa, como lo es la iniciativa popular de ley. La competencia de ambos grupos se demostró tanto en la formulación del contenido central de la ley como en la generación de consensos entre los representantes populares.

Key Words: Derecho a la información, Organización cívica, Información pública gubernamental, Propuesta de ley, Capacidad de propuesta / 정보권, 시민기구, 정부공공정보, 법안 제출, 제안 역량

원고투고일자: 2006. 01. 13

심사완료일자: 2006. 01. 26

계재확정일자: 2006. 02. 01

Bibliografía

- Ackerman, John e Irma Sandoval(2005), *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México D. F.: IFAI.
- Artículo 19(1999), “El derecho del público a saber”, www.article19.org.
- _____ (2002), “Memorandum on the draft Mexican Federal Act on Access to Public Information”, www.article19.org.
- Barragán, José(1981), *Introducción al derecho mexicano de la comunicación e información*, México: UNAM.
- Carbonell, Miguel(2004), *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*, México: Porrúa.
- Dunn, Delmer D.(1999), “Mixing elected and nonelected officials in democratic policy making: Fundamental of accountability and responsibility”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, accountability and representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Escalante Gonzalbo, Fernando(2004), *El derecho a la privacidad*, México D. F.: IFAI.
- Escobedo, Juan Francisco(2002), “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley federal de acceso a la información pública”, *Revista Ibero americana de Comunicación*, No. 3, otoño-invierno, pp. 39-65.
- _____ (2003), “Transparencia, derecho y ciudadanía”, en Juan Francisco Escobedo, *Comunicación y transparencia de los poderes del Estado*, México D. F.: UIA, pp.91- 94.
- Gobierno Federal(2001), “Comentarios críticos a la propuesta de Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, México, 21 de octubre de, seis páginas.
- Guerrero, Eduardo(2002), *La luz en busca de cristal: Hacia la transparencia y rendición de cuentas en México*, México D. F.: Instituto Federal Electoral.
- _____ (2003), *Dinero y democracia. Fiscalización y transparencia en el financiamiento a partidos y campañas*

- electorales*, México D. F.: Auditoría Superior de la Federación, serie Cultura de la rendición de cuentas, No. 6.
- Hernández Valdés, Alfonso(2005), “Transparencia de las instituciones y las instituciones de la transparencia”, *Revista Mexicana de Comunicación*, Año 18, No. 95, octubre –noviembre, pp. 18-21
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública(IFAI)(2003), *Marco Teórico Metodológico*, México D. F.: IFAI.
-
- (2003-2004),
Informe de labores al H. Congreso de la Unión, 2003-2004, México D. F.: IFAI.
-
- (2004-2005),
Informe de labores al H. Congreso de la Unión, 2003-2004, México D. F.: IFAI.
- Kant, Emmanuel(1985), *La paz perpetua*, Madrid: Tecnos.
- Levy Vázquez, Carlos Eduardo(2002), *El derecho a la información en México*, México D. F./Aragón: UNAM/ENEP, Textos de Ciencias Políticas No. 12.
- Locke, John(1988), *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid: Alianza.
- López Ayllón, Sergio(1988), *El derecho a la información*, México III-UNAM, Serie 9, Estudios Doctrinales No. 85, México: Miguel Ángel Porrúa.
-
- (2003), “Transparencia y acceso a la información pública”, en Juan Francisco Escobedo(coord.), *Comunicación y transparencia de los poderes del estado*, México D. F.: UIA, pp. 99-103.
- Navarro, Fidela(2004), *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, Querétaro: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política(FUNDAP).
- Nonell, R(2002), *Transparencia y buen gobierno*, Barcelona, Icaria: Fundació Amics de la UPC.
- Olvera, Alberto(2003), “Sociedad civil y perplejidad ante la democracia”, *Metapolítica*, México, No. 30, julio-agosto, pp. 112-119.
- Ramírez, Manuel(1995), *El derecho a la información*, Zaragoza: Pórtico.

- Rawls, John(1999), *The Law of Peoples with the Idea of Public Reason Revisited*, Cambridge, Maas.: Harvard University Press.
- Rodríguez Zepeda, Jesús(2004), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México D. F.: IFAI.
- Reyes Heróles, Federico(2003), *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México D. F.: IFAI.
- Rodríguez Cepeda(2004), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México D. F.: IFAI.
- Saavedra López, Modesto(1987), *La libertad de expresión en el estado de derecho*, Barcelona: Ariel.
- _____ (1999), “Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability”, en L.J Diamond Schedler y M. Plattner(eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Schedler, Andreas(2004), *Qué es la rendición de cuentas?*, México D. F.: IFAI.
- SN(2004), *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México D. F.: IFAI.
- Somalia, Juan et al.(1997), *La información en el nuevo orden internacional*, México: ILET.
- Ugalde, Luis Carlos(2002), *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México D. F.: IFE.
- Valverde Loya, Miguel Ángel(2004), “Transparencias, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México”, IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre de 2004.
- Villanueva, Ernesto(2000), *Derecho mexicano de la información: doctrina, legislación y jurisprudencia*, México: Oxford University Press.
- _____ (2001), *El derecho de acceso a la información*, México D. F.: UIA.

<Fuentes hemerográficas>

- Aguayo Quezada, Sergio(2001), “Reforma trunca: leyes e información”, *Reforma*, 26 marzo.
- _____ (2002), “En la Transición: Ríos de información”, *Reforma*, 12 de junio.
- _____ (2003), “En el cambio: Celebración”, *Reforma*, 11 de junio.
- Alonso, Rubén(2002), “Una ley limitada”, *Milenio*, 11 de mayo.
- Borón, Alejandra(2001), “Prepara D. F. ley de información”, *Reforma*, 08 de diciembre.
- Calderón Hinojosa, Felipe(2002), “Transparencia gubernamental”, *Reforma*, 13 de junio.
- Canales, Enrique Medica(2001), “Lo público ¿no es?”, *Reforma*, 13 de diciembre.
- Colectivo por la Transparencia*(2004), Boletín.
- Delgado, René(2003), “Sobreaviso. Buenas y malas”, *Reforma*, 14 de junio.
- Doyle, Kate(2002), “La nueva ley a examen”, *Reforma*, 7 de julio.
- Escobedo, Juan Francisco(2001), “Gobierno abierto o criptocracia”, *La Jornada*, 10 de noviembre.
- _____ (2002), “La movilización de la opinión pública”, *Reforma*, 7 de julio.
- Garduño, Roberto(2002), “Diferencias entre Grupo Oaxaca y el Ejecutivo. Consensuada en 98%, iniciativa de ley de acceso a la información”, *La Jornada*, 27 de marzo.
- Garduño, Roberto y Ciro Pérez Silva(2001), “Con la de Fox, turnarán a comisiones de la Cámara la iniciativa propuesta por los medios y ONG sobre la información”, *La Jornada*, 6 de diciembre.
- Gascón, Verónica(2002), “Trampas a la ley de información”, *Milenio*, 7 de julio.
- Granados Chapa, Miguel Ángel(2001a), “Justicia, no propaganda”, *Reforma*, 29 de noviembre.
- _____ (2001b), “Ley de información”, *Reforma*, 6 de diciembre.

- _____ (2001c), “Qué tanto es tantito”, *Reforma*, 7 de diciembre.
- _____ (2002a), “Acceso a la información”, *Reforma*, 5 de mayo.
- _____ (2002b), “Opacidad triunfante”, *Reforma*, 11 de octubre.
- Grupo Oaxaca(2002), “México necesita una auténtica Ley de Acceso a la Información Pública”, desplegado en *Reforma*, 18 de abril.
- Hernández López, Rogelio(2003), “Transparencia y Acceso a la Información. *Ley del embudo* para periodistas”, *Milenio*, 15 de junio.
- Hidalgo, Jorge Arturo(2002), “Detallan ley de acceso a información”, *Reforma*, 29 de marzo.
- Hidalgo, Jorge Arturo y Jorge Reyes(2001), “Apadrinan proyecto ciudadano de ley de acceso a información”, *Reforma*, 7 de diciembre.
- Irizar, Guadalupe(2002), “Fortalece la democracia apertura de información”, *Reforma*, 15 de marzo.
- Islas, Jorge(2001), “Ley de información: dos propuestas”, *Reforma*, 9 de diciembre.
- _____ (2002), “El comienzo de la apertura”, *Reforma*, 6 de enero.
- Jiménez, Benito y Héctor Guerrero(2003), “Advierten obstáculos en el acceso a datos”, *Reforma*, 17 de agosto.
- Juan Ciudadano(2001a), “La información razonable”, *Reforma*, 8 de enero.
- _____ (2001b), “Iniciativa medrosa”, *Reforma*, 3 de diciembre.
- _____ (2003), “El achaque de los partidos”, *Reforma*, 23 de febrero.
- _____ (2004), “Justicia pública”, *Reforma*, 16 de febrero.
- _____ (2005), “El momento de la Corte”, *Reforma*, 5 de abril.
- López Ayllón, Sergio(2001a), Transparencia: dos visiones, *Reforma*, 9 de diciembre.
- _____ (2001b), “Se convierte en un elemento clave para la lucha contra la impunidad”, *Reforma*, 9 de diciembre.
- Marván, M^a(2005), “Declaración”, *Público*, 16 de junio.

- Mayolo López, Fernando(2001),“Critica el Gobierno la ley ciudadana”, *Reforma*, 21 de octubre.
- _____ (2003), “Propone la Secretaría de Gobernación dar al IFAI autonomía”, *Reforma*, 15 de octubre.
- Millán, Daniel(2002), “Advierten retos en información”, *Reforma*, 11 de junio.
- Morales, Marco A.(2002), “Desmitificando el acceso a la información”, *Milenio*, 5 de mayo.
- Morett Cuevas, Georgina(2002), “Entrevista con Ernesto Villanueva Los desafíos de la transparencia informativa”, *Milenio*, 28 de julio.
- Morett Cuevas, Georgina y Lorena López(2003), “Esquivan partidos la transparencia”, *Milenio*, 14 de junio.
- Pérez, Ciro y Roberto Garduño(2001), “Excepto AN, las demás bancadas apoyan el proyecto de ley de acceso informativo del Grupo Oaxaca”, *La Jornada*, 7 de diciembre.
- _____ (2002), “Agenda..Ayer, primeras coincidencias en la cámara de diputados”, *La Jornada*, 20 de marzo.
- Reyes Heróles, Federico(2002), “Hacia los vigías sociales”, *Reforma*, 23 de abril.
- _____ (2001), “El derecho de acceso a la información”, *Público*, 18 de octubre.
- SN: REFORMA(2001), “Transparencia, dos visiones”, *Anuario 2001*, 19 de diciembre.
- Ugalde, Luis Carlos(2002), “La confianza como insumo”, *Reforma*, 7 de julio.
- Urrutia, Alonso(2001), “Garantizar la transparencia, la meta. Plantean crear instituto nacional de acceso a la información”, *La Jornada*, 27 de octubre.
- Villamil, Jenaro(2001a), “Titubeante iniciativa del ejecutivo”, *La Jornada*, 4 de diciembre.
- _____ (2001b), “Diferencias entre las propuestas”, *La Jornada*, 7 de diciembre.

_____ (2002a), “Académicos y periodistas, promotores de la iniciativa. El proyecto del Grupo Oaxaca, base para el quehacer de los legisladores”, *Reforma*, 26 de abril.

_____ (2002b), “Información y secrecía”, *La Jornada*, 5 de mayo.

_____ (2002c), “Pasos a seguir”, *La Jornada*, 11 de junio.

Villanueva, Ernesto(2002), ST, *El Universal*, 2 de marzo.

Wolderberg, José(2005), “Poco ruido y muchas nueces”, *Reforma*, 23 de junio.