

# Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública\*

Juan Francisco ESCOBEDO

## Resumen

El autor estudia la incidencia que tuvo un grupo de ciudadanos llamado "Grupo Oaxaca" en la agenda pública para introducir la Ley Federal de Acceso a la Información Pública en México. Se identifican diferentes fases de acción en la participación de este Grupo: a) delimitación temática y dinámica interna; b) posicionamiento temático y elaboración del proyecto; c) gestión pública del proyecto y relaciones con el gobierno; d) incidencia en la agenda parlamentaria. Asimismo, se presenta un recorrido histórico del derecho a la información en México para finalmente desmenuzar los elementos que permitieron que dentro de un régimen democrático nuevo en México un grupo de ciudadanos lograra impulsar una ley de acceso a la información que obedeciera a los mejores estándares democráticos en el mundo.

## Abstract

The author analyzes the impact of the Grupo Oaxaca —a group of academicians, media owners and NGOs whose efforts helped lead to the federal FOI law in Mexico— and its activities in the public sphere. Four stages are identified in the advocacy work of this group: a) subject delimitation and internal dynamic, b) outreaching activities and project planning, c) public management of the project and government lobbying, d) impact on the parliamentary agenda. The analysis provides the historical background leading to the adoption of a federal FOI law based upon the best international standards.

\* Ponencia para el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, España, julio de 2002.

## 1. Control de la opinión y del espacio públicos

El régimen político mexicano durante más de siete décadas de persistencia autoritaria, utilizó discrecionalmente ciertos dispositivos políticos y legales para atenuar las diversas expresiones de la opinión pública en el campo de los discursos, las editoriales y las estadísticas.<sup>1</sup>

Permitió un pluralismo limitado en las arenas electorales; construyó las relaciones y el comportamiento de los medios y controló los temas y la opinión pública preponderante sobre ellos, sin llegar a suprimir por completo las voces críticas de la incipiente sociedad civil, de los movimientos sociales y de los partidos políticos.

Los temas que se gestionaban en el espacio público o ante las agencias gubernamentales y el Parlamento subordinado al Ejecutivo, se establecían previamente en las oficinas del presidente del país o del secretario de Gobernación. Sólo gestionaron con éxito sus intereses, aquellos grupos sociales que previamente se les había admitido en el mercado monopolizado de las mediaciones del régimen. Admisión que les otorgó la condición de miembros de la élite mesocrática del régimen.<sup>2</sup>

Con tales acotamientos, los temas e intercambios políticos y simbólicos desplegados en el espacio público eran predecibles en su discusión y desenlace. El régimen administró la opinión pública y colonizó de opiniones oficiales el espacio público; sin caer en la tentación de liquidar todas las voces disonantes, pero desplegando selectivamente acciones represivas hacia los interlocutores críticos.

1 Utilizo los términos que Víctor Sampedro usa como sinónimos de la triada de la opinión pública: urnas, medios y sondeos, en "Opinión pública y cambio político", *Revista Iberoamericana de la Comunicación*, núm. 2, primavera-verano, 2002.

2 Véase el libro Escobedo, Juan Francisco, *Resonancias del México autoritario*, México, Universidad Iberoamericana, 2001.

El debate en términos democráticos no ocurrió. Las arenas públicas del orden político se poblaron de discursos oficiales que justificaban sin fatiga la persistencia de una opinión pública agregada y rígida que periódicamente se traducían en el triunfo electoral del PRI, a partir del control de los discursos políticos, las campañas no competitivas, la cobertura mediática y los resultados electorales.

El autoritarismo mexicano desarrolló una extraordinaria capacidad para administrar las vertientes de la opinión pública agregada y para fijar la agenda política del país que fue réplica de la agenda del presidente. Las excepciones a la política de control y colonización del orden político y del espacio público surgieron de los movimientos sociales y la sociedad civil, frente a los que, los nervios del régimen resultaron ineficaces para mediar sus voces e intereses.

De la impredecible complejidad de la sociedad no organizada en los compartimentos del régimen y de las tensiones incontroladas en el seno de las organizaciones oficiales, surgieron también voces contestatarias, posiciones antisistémicas y disonancia.

Es paradójico que ciertas exigencias de los movimientos sociales, no atendidas en su momento, se convirtiesen años más tarde en el eje de nuevas políticas gubernamentales y en factores adicionales de gasto público.<sup>3</sup>

El régimen no toleraba las voces y opiniones que desbordaban los mecanismos y mediaciones adoptadas y reconocidas; pero terminaba admitiéndolas bajo sus propias reglas y tiempo, cuando la movilización social y de opinión pública que lo exigía estaba en reflujo.

<sup>3</sup> Brachet-Márquez, Viviane y Davis, Diane, "Replantear la democracia en México: una perspectiva histórica", *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 4, 1994, pp. 90-125.

Lo importante para el régimen radicaba en el control de la participación, de las voces y opiniones que implicaban las movilizaciones y menos en los contenidos de las demandas expresadas. Después de todo, la legitimidad de un orden político se preserva e incrementa de manera decisiva en relación con su capacidad para gestionar las demandas sociales. El régimen político mexicano ofreció respuestas razonables a la demanda social agregada hasta antes de que empezara a declinar el modelo de desarrollo Estado-céntrico en la década de los ochenta.

## **2. 1968: movilización de opinión pública discursiva**

Un ejemplo representativo de disonancia que convulsionó las mediaciones del régimen y puso en evidencia los mecanismos de control autoritario del orden político y la eficacia de la colonización del espacio público, fue el movimiento estudiantil de 1968.

Los estudiantes fueron masacrados el 2 de octubre de ese año y al día siguiente en los titulares de la mayoría de los periódicos y revistas más importantes del país y en la información de los medios electrónicos se anunciaba la “derrota de la conjura extranjera contra la estabilidad del país”.<sup>4</sup> Inmediatamente un ejército disciplinado de líderes y representantes de las principales organizaciones sociales y políticas de la trama oficial, incluyendo organizaciones estudiantiles y juveniles, desplegaron una campaña de condenas a la revuelta y de justificación a las respuestas belicosas del gobierno.

<sup>4</sup> Véase especialmente el capítulo “Gustavo Díaz Ordaz, el abogado del orden”, en Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, México, Tusquets Editores, 1997, pp. 275-358.

En 1968 las mediaciones políticas y comunicativas fracasaron rotundamente y al mismo tiempo exhibieron las limitaciones “estructurales” del régimen, para seguir controlando con un bajo coste político la opinión pública agregada y evitar la movilización social, la crítica al gobierno y el despunte de las voces diversas de una opinión pública discursiva en dilatado ascenso.

La estrategia desplegada durante décadas, pero especialmente acentuada en el periodo del presidente Díaz Ordaz fue certeramente represiva. Consistió en una mezcla de cuatro pautas frente a los actores sociales y políticos remisos a los controles del régimen: liquidación, represión, negociación y cooptación.

A las acciones, voces e intercambios políticos, sociales y culturales que se desplegaron después de ese año axial, se les aplicaron las pautas del modelo de relación referido con algunos matices y variantes en el orden de aplicación de las pautas, pero en ningún caso se reorientaron con un sentido democrático y legal.

Ni la “apertura democrática” de Luis Echeverría, la “reforma política” de José López Portillo, la “renovación moral” de Miguel de la Madrid o la “modernización” de Carlos Salinas de Gortari, hicieron caso de la necesidad de desterrar los contenidos y modalidades autoritarias de la relación entre el orden político y la sociedad. Sólo las refinaron de acuerdo con el costo social, político y legal que implicaba su aplicación y en relación con el incremento que simultáneamente exhibía el prestigio de las elecciones como fuente de legitimación de los poderes del Estado.

La movilización social y de opinión pública discursiva<sup>5</sup> que ocurrió en ese año, aunque desarticulada, tuvo efectos

<sup>5</sup> Aquí tengo en cuenta el enfoque acerca de la “opinión pública discursiva” que Víctor Sanpedro desarrolla en su libro: *Opinión pública y democracia deliberativa*, Madrid, Istmo, 2000.

mediatos en el cambio de las reglas del juego político. En las urnas y en los medios no se registraron impactos significativos. Fue en el campo discursivo donde se hicieron más evidentes las consecuencias que produjeron las voces y opiniones de la movilización de 1968.

### **3. La primera reforma institucional del autoritarismo**

El más significativo paquete de innovaciones a la trama y reglas formales del juego político desde los años cuarenta, se introdujo con la reforma política de 1977. La reforma se convirtió en la primera respuesta sistemática y de nuevo diseño institucional y político para liberalizar al régimen, pero sin exponerlo al riesgo de la democratización intensiva.

Las reformas constitucionales y legales que se operaron, dejaron intocados algunos segmentos importantes de la vieja trama de intercambios políticos y sociales, como las regulaciones que prohijaban las relaciones de subordinación entre el Estado y los medios de comunicación.

No obstante que desde 1977 se introdujo en el artículo 60. constitucional el apartado siguiente: "el derecho a la información será garantizado por el Estado"; en el curso de un cuarto de siglo no cambiaron de manera significativa las relaciones entre los ciudadanos, los medios y el Estado. La adición constitucional no cambió las relaciones de poder y el despliegue de las pautas autoritarias en el campo de los medios y el ejercicio de las libertades de expresión, prensa e información, en lo esencial han persistido más allá de la alternancia de gobierno del 2000.

Las tensiones derivadas de tales relaciones se han resuelto desde 1917 con la aplicación discrecional de la Ley de Imprenta y de los ordenamientos constitucionales y le-

gales relativos a las libertades de expresión, prensa e información.

La Ley de Imprenta y la Ley de Radio y Televisión, dos leyes emblemáticas del autoritarismo en el campo de las libertades fundamentales reconocidas en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de México, se han preservado sin modificaciones relevantes desde su entrada en vigor, precisamente para prohiar la discrecionalidad e ilegalidad que ha caracterizado históricamente los intercambios entre el poder, los medios, los periodistas y los ciudadanos.

Los cambios menores que se han registrado aluden a modificaciones en las reglas informales y al intercambio de nuevos incentivos que siguen alentando un modelo de relaciones subordinadas. También se registran cambios determinados por la viabilidad y autonomía financiera de las empresas mediáticas y por la disminución de la capacidad del régimen para controlar los discursos y las estadísticas electorales; pagando costos de todo género, cada vez más altos.

Al disminuir relativamente el control sobre las urnas, los medios y las estadísticas, componentes básicos de la triada de la opinión pública agregada, se abrió una extraordinaria estructura de oportunidades para la movilización y articulación de voces, intereses y proyectos de la sociedad civil, cuya expresión y gestión ha propiciado la diversidad y fuerza de la opinión pública discursiva a contrapunto de la opinión pública agregada, habitualmente asimilable a la opinión oficial.

En ese contexto, la recepción de nuevos contenidos asociados con la toma de posiciones y movilizaciones de distinto tipo, para exigir mejores condiciones para el ejercicio de las libertades de expresión y prensa y especialmente con el derecho a la información, entre actores me-

diáticos, políticos y académicos desmovilizados en el régimen priísta, ha estimulado el debate cada vez más intenso y documentado acerca de la temática aludida y ha propiciado el despliegue de gestiones eficaces e inéditas de estos temas por importantes segmentos de la sociedad civil.

La estructura de oportunidades que trajo consigo la alternancia y la imposibilidad inmediata de que ninguna fuerza política, incluido el gobierno del presidente Vicente Fox, tuviesen condiciones para imponer unilateralmente sus proyectos, ha estimulado la concurrencia de las más diversas y mejor documentadas voces y posiciones en el espacio público. Incluso sobre temas, como el del derecho a la información, que en el pasado reciente provocaron agrias polémicas y confrontaciones políticas que parecían irreductibles. El proceso múltiple y complejo de cambio político del país ha generado un nuevo horizonte de acción y coincidencias, hasta hace muy poco improbables, como las que ha implicado la articulación del Grupo Oaxaca.

#### **4. Surgimiento del Grupo Oaxaca**

En este horizonte de cosas, el discurso legal y político que subyace en la temática del derecho a la información se ha convertido en un extraordinario ordenador de la agenda y del espacio público, donde las coincidencias, los obstáculos y los disensos ya no provocan juicios implacables y descalificaciones impunes entre los interlocutores, no por lo menos en relación con el segmento del derecho a la información que representa el específico derecho de acceso a la información pública.

Este conjunto de factores y de concomitancias en el proceso de cambio, en la discusión pública y en la nueva gestión de temas y posiciones en la esfera pública aso-

ciados con la democratización deliberativa e informativa del país, propició la emergencia de una nueva expresión social con una extraordinaria capacidad de movilización de opinión pública, que se ha denominado Grupo Oaxaca.<sup>6</sup>

Dicho grupo consiguió posicionar en la agenda pública el tema del derecho a la información en su vertiente de derecho de acceso a la información pública, y ha desplegado una inédita capacidad para gestionarlo en el espacio público y ante los poderes del Estado. Hasta el punto de persuadir a la oposición al PAN representada en la Cámara de Diputados para apoyar la propuesta de Iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública, formulada por una comisión técnica del propio grupo. Documento que alcanzó el rango de iniciativa de ley desde el 6 de diciembre de 2001 al presentarse al pleno de la Cámara de Diputados con la firma y apoyo de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia Democrática. Esta gestión política desde la sociedad civil, constituye un hecho histórico sin precedentes en la historia del régimen político autoritario.

6 El ahora conocido como Grupo Oaxaca no surgió con ese nombre ni se construye en una organización formal. Se trata de un fenómeno inédito de movilización de opinión pública que tuvo su punto de inflexión con la realización del Seminario Nacional "Derecho a la Información y Reforma Democrática" convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, *El Universal*, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, el 23 y 24 de mayo del 2001 en Oaxaca, Oaxaca. Una vez que el Grupo empezó a incidir en la opinión pública para gestionar el tema del derecho a la información en su vertiente de derecho de acceso a la información pública, surgió el imperativo de las denominaciones. Como respuesta a ello, fue la periodista Ginger Thompson, corresponsal del *New York Times*, quien por primera vez denominó la movilización emergente como Grupo Oaxaca a partir del lugar en que se realizó el encuentro académico, que dicho sea de paso no tenía ni pública ni privadamente el propósito de articular una expresión deliberativa como la que ha llegado a alcanzar hasta los tiempos que corren. Desde luego que tampoco se trata de una iniciativa de oaxaqueños y menos de un proyecto financiado por el gobierno de Oaxaca.

La eficacia de la movilización de opinión pública y cabildeo del Grupo Oaxaca fue posible por el despliegue de una estrategia que ha combinado variables políticas, institucionales, sociales y mediáticas en torno al objetivo preciso de impulsar la aprobación de una Ley Federal de Acceso a la Información Pública, sin conceder en el imperativo de desarrollar en la iniciativa los elementos mínimos de que disponen las regulaciones vigentes en la materia en las democracias consolidadas.

La movilización de opinión pública discursiva y cabildeo del Grupo Oaxaca se desplegó en diversas fases, cada una de ellas con objetivos específicos, por cierto no previstos en el momento del impulso inicial del Grupo.

Conviene detenerse en el análisis de cada una de las fases delimitables en las acciones del Grupo:

- a) delimitación temática y dinámica interna;
- b) posicionamiento temático y elaboración del proyecto;
- c) gestión pública del proyecto y relaciones con el gobierno, y
- d) incidencia en la agenda parlamentaria.

La constitución, despliegue político, mediático y social del Grupo Oaxaca representa un sesgo inédito en el proceso de transición democrática del país, que le convierten en un objeto de investigación pertinente.

El Grupo Oaxaca encuentra su impulso inicial en una iniciativa académica en la que estuvieron presentes reconocidos actores mediáticos, organizaciones no gubernamentales, periodistas y académicos. No siguió las pautas de relación, invitación y cooptación que se han observado en el presente sexenio, entre el gobierno e importantes personajes y organizaciones no gubernamentales; que han terminado asimilados en las estructuras gubernamentales.

No se trata de un grupo o segmento de académicos que hubiese encontrado su eje de articulación a partir de una convocatoria pública para participar en algún foro de consulta, ni se trata de una organización formalmente organizada como asociación civil.

Los actores mediáticos y sociales del Grupo Oaxaca y especialmente los integrantes de su comisión técnica combinan una amplia gama de perfiles, actividades profesionales y empresariales, con un bagaje de experiencia periodística y conocimiento de la trama del régimen autoritario, así como de la temática asociada con el derecho de acceso a la información pública.

## **5. Movilización de opinión pública discursiva: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley de Acceso a la Información**

El Grupo Oaxaca no tiene dirección unipersonal; sus deliberaciones, decisiones fundamentales y orientación estratégica y táctica han radicado en el ejercicio colegiado de la comisión técnica,<sup>7</sup> integrada inmediatamente después de terminado el seminario aludido, el día de la di-

<sup>7</sup> La comisión técnica del Grupo Oaxaca está constituida por Roberto Rock, director general adjunto editorial de *El Universal*; Luis Javier Solana, asesor editorial de *El Universal*; Miguel Bernardo Treviño del Grupo Reforma; Jenaro Villamil de *La Jornada*; Luis Salomón, coordinador editorial de *El Informador de Guadalajara* y representante de la Asociación de Editores de los Estados; Juan Francisco Escobedo, coordinador de la maestría en comunicación de la Universidad Iberoamericana; Ernesto Villanueva, coordinador del Centro Iberoamericana de Derecho a la Información; Issa Luna Pla, investigadora del Centro Iberoamericana de Derecho a la Información, Salvador Nava Gomar, coordinador de la maestría en derecho constitucional y democracia de la Universidad Anáhuac del Sur y Jorge Islas de la UNAM y asesor jurídico de Canal Trece. Miguel Carbonell del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM participó en las primeras reuniones de la comisión técnica, pero por razones personales y profesionales dejó de participar en el trabajo final de elaboración del proyecto de ley. En adelante todas las referencias a la comisión técnica tienen que ver con las acciones realizadas por sus integrantes en forma individual o colegiada.

fusión de la Declaración de Oaxaca, el 26 de mayo del 2001. Con esa declaración y la integración de la comisión se inició la primera fase:

### **A. Delimitación temática y dinámica interna**

En la Declaración de Oaxaca se estableció el objetivo de impulsar la formulación y aprobación de una ley que recogiera por lo menos los siguientes seis elementos:

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

Esta declaración pública y de contenidos mínimos, se convirtió en el instrumento mediático que permitió incidir y posicionarse al Grupo en el espacio público y desplegar su capacidad para gestionar una temática que por su tratamiento confuso en el amplio espectro del derecho a la

información, había suscitado en los últimos años discusiones bizantinas y malos entendidos.

Desde que se incorporó en 1977 al artículo 60. constitucional el párrafo que alude al derecho a la información, la recepción del tema y de sus contenidos ha sido equívoca y diversa. En el contexto de una reforma política para aflojar las amarras del régimen que moría de éxito, el derecho a la información se concibió como un prerrogativa de los partidos políticos a difundir su ideología y programas en los medios de comunicación.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia, que podría haber enmendado la interpretación limitada y errónea que el gobierno le asignó al derecho a la información, abordó de manera sesgada la cuestión, considerando al derecho a la información como un derecho social y sólo en fechas muy recientes como un derecho humano.

La confusa delimitación de los alcances de dicho derecho, constituyeron uno de los mayores obstáculos para forjar consensos temáticos y coincidencias políticas para exigir su adecuada regulación jurídica. El autismo jurídico y jurisdiccional de México ha impedido la adecuada recepción de las disposiciones jurídicas internacionales, especialmente de aquellos instrumentos jurídicos ratificados por el Senado de la República y que de acuerdo al artículo 133 constitucional son derecho positivo y vigente.

En particular los ordenamientos internacionales de derechos humanos en los que se consagra y desarrolla el derecho a la información, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos Humanos, la Convención Americana de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En los tiempos que corren el conocimiento del insoluble vínculo del derecho a la información con el discurso de los derechos humanos, desarrollado

en los instrumentos jurídicos internacionales, es realmente escaso.

Para el esclarecimiento de los contenidos y alcances de un derecho en el que se subsumen las clásicas libertades de expresión, prensa e información, es imprescindible la referencia al artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, que establece:

Todo individuo tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

La interpretación de este artículo permitió definir los criterios básicos acerca del tema, que sirvieron de marco de referencia al Grupo Oaxaca, como los siguientes:

1. Se trata de un conjunto de derechos humanos universales.
2. El derecho a la información tiene diversas vertientes que aluden a las libertades de opinión, expresión, prensa e información.
3. El reconocimiento de la libertad de información, a su vez, tiene varias vertientes que es preciso dilucidar. Alude a los derechos a investigar, recibir y difundir información.
4. El derecho a la información en cuanto corresponde al ejercicio de las personas a recibir e investigar información, puede referirse al derecho a recibir información veraz y oportuna de los medios de comunicación, y también al derecho a recibir e investigar información en posesión de los poderes del Estado; en relación con esta última acepción, el derecho alu-

dido se denomina: derecho de acceso a la información pública.

Frente a los actores políticos y sociales que han asumido posiciones maximalistas<sup>8</sup> tanto en contenido como en demandas de regulación jurídica, el Grupo Oaxaca decidió subrayar las coincidencias en relación con cuatro temas y exigir públicamente su regulación de manera adecuada y en instrumentos jurídicos diversos:

1. Ley de Acceso a la Información Pública.
2. Ley de Transparencia Publicitaria.
3. Ley de Medios Públicos, y
4. Regulación del derecho de réplica.

Los temas que no concitaron consenso se dejaron fuera de la declaración y automáticamente quedaron fuera de la agenda de movilización de opinión pública del Grupo. Una vez que se consiguió trasladar la temática y algunos contenidos básicos de dicha temática a las deliberaciones públicas, el grupo decidió focalizar sus esfuerzos en la gestión y demanda pública al gobierno, para que presentase una iniciativa de ley de acceso a la información pública.

Después de varios meses de posicionamiento del tema y exigencia al gobierno para que elaborase la iniciativa y una vez que se publicó información de los contenidos de los borradores de la ley en ciernes, que no consideraba los mínimos exigidos, el Grupo decidió lanzar una nueva ofen-

<sup>8</sup> Considérese a la Iniciativa de Ley de Comunicación Social presentada en 1997 por las fracciones parlamentarias del PAN, PRD y PT como el último intento maximalista fracaso de regular en un solo instrumento jurídico una materia tan diversa y compleja como el derecho a la información.

siva política y con ello se inició la segunda fase del proceso.

## **B. Posicionamiento temático y elaboración del proyecto de ley**

Para atenuar el impulso gubernamental e impedir un albedo legislativo que congelara el tema sin haberlo resuelto en sus aspectos mínimos, el Grupo desplegó una estrategia para sacar del debate los borradores que hasta entonces estaban en manos de la Secretaría de la Contraloría de la Federación (Secodam) y obligar al presidente a asignar la tarea de formular la iniciativa gubernamental a nuevos actores institucionales.

El gobierno perdió el primer impulso y empezó a comportarse como si fuese una prolongación del régimen priísta. Frente a las exigencias y expectativas iniciales del Grupo Oaxaca, el gobierno adoptó posiciones defensivas y muy poco claras acerca de la iniciativa de ley que el propio presidente Fox había ofrecido en su campaña.

Tan equívocas son las señales del gobierno, que se torna sospechosa su real voluntad para enviar una iniciativa de ley de acceso al Congreso. La Secretaría de Gobernación junto con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Economía, asumen la conducción del proyecto de ley gubernamental. La confianza en la voluntad del nuevo gobierno ha quedado cuestionada y entonces el Grupo Oaxaca decide dejar atrás la estrategia de exigirle al gobierno la presentación de la iniciativa y procede a formular su propia iniciativa de ley.

Para evitar el riesgo de que durante el proceso de formulación de la iniciativa ciudadana el gobierno se adelantase con un proyecto insuficiente, el Grupo Oaxaca se

vuelve a reunir en la ciudad de Oaxaca para dar a conocer un Decálogo del Derecho a la Información, con el que propone posicionar los contenidos mínimos de un tema que ya ha conseguido entrar en la agenda pública. La estrategia de movilización pública lleva a los periódicos *Reforma* y *El Universal* a publicar en primera plana los 10 principios que deberá contener una ley moderna y aceptable sobre derecho de acceso a la información.

Los 10 principios son los siguientes:

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

El efecto mediático y político es contundente. El liderazgo en la fijación de los temas y las pautas en la agenda pública se reafirma a favor del Grupo Oaxaca. Esta coyuntura hace evidentes las contradicciones internas del gobierno, una de cuyas facciones despliega acciones descalificadoras e intimidatorias hacia algunos de los miembros de la comisión técnica del Grupo, que han adquirido presencia y notoriedad pública.

El Grupo responde con una posición unificada. El gobierno pretende tomar distancia del impulso y de la iniciativa del grupo y apela a la sociedad en general, con-

vocando a foros de consulta pública. El Grupo Oaxaca advierte que la estrategia tiene la pretensión de minimizar su iniciativa y decide no emitir ninguna opinión colegiada en las consultas, dejando a salvo la decisión de participar a quienes en lo particular así lo decidan.

Es especialmente beligerante y decisiva la posición del Grupo Reforma, que en un desplegado de una plana publicado el 25 de octubre del 2001 le dice *¡NO!* a la consulta del gobierno. La puesta en escena gubernamental termina sin mayores efectos, no obstante el despliegue publicitario, las planas y los editoriales pagados en los medios escritos y electrónicos de todo el país.

No se justifica políticamente la posición del gobierno de Vicente Fox, que parecía libre de las ataduras de los gobiernos priístas, pero que en lugar de buscar el acercamiento con una de las expresiones sociales que mayor capacidad de movilización de opinión pública ha desplegado en el tiempo de la transición democrática, se decide a confrontarla.

En paralelo y durante más de tres meses la comisión técnica del Grupo avanza en el estudio y elaboración de una iniciativa de ley. Una vez que el proyecto está listo, el 11 de octubre en una reunión con la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados y ante la presencia inesperada de los líderes de las fracciones parlamentarias del PAN, del PRI y del PRD, se presenta formalmente el proyecto de iniciativa de ley.

La Constitución Política del país no otorga el derecho de iniciativa de ley a los ciudadanos. Sin embargo, el Grupo Oaxaca entra a fondo en la disputa simbólica que se libra en el espacio público y decide trasladar a los diputados la iniciativa de ley formulada enteramente por ciudadanos independientes. Porque si después de ello, los diputados y especialmente el gobierno insisten en igno-

rarla, entonces habría razones de peso para denunciar la incongruencia y el engaño gubernamental y la simulación de los diputados. Con este movimiento táctico se cierra la segunda fase.

### **C. Gestión pública del proyecto y tensiones con el gobierno**

El gobierno guarda silencio respecto de la iniciativa de ley del Grupo Oaxaca. El síndrome del priísta ortodoxo, que por excesiva cautela congela su iniciativa política, se apodera de la administración de Fox. Resulta desconcertante el silencio del gobierno ante una expresión de la sociedad civil no controlable.

La ofensiva política del Grupo no tiene punto de retorno. Originalmente sólo pretendía que el gobierno presentara una adecuada y razonable iniciativa de ley en materia de acceso a la información pública, pero ante el pasmo gubernamental se vio empujado a tomar la iniciativa política y elaborar un proyecto de ley distinto al del Poder Ejecutivo.

El primer gobierno surgido del largo proceso de transición democrática se comporta indeciso y se presenta demasiado pequeño ante la emergencia de un segmento de sociedad civil que dispone de la inteligencia social, los recursos y la preparación profesional suficientes para realizar tareas tradicionalmente asignadas al aparato estatal.

El silencio es sospechoso. La trama se revela y en los primeros minutos del 1o. de diciembre de 2001 el Poder ejecutivo federal envía al Congreso su Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Se prefigura un albedo legislativo. El Congreso vive la confusión y las divergencias de la propuesta de reforma hacendaria del presidente y parece poco probable la aprobación furtiva

de la ley de acceso, pero las pautas de comportamiento indeciso no invitan a la restauración de la confianza en el gobierno federal.

Sólo existe una manera de impedir tal torpeza: conseguir que la iniciativa ciudadana se convierta en una iniciativa formal para obligar a la comisión legislativa correspondiente a dictaminarlas simultáneamente. El propósito se antoja difícil, pero el desafío incita a la acción política inédita y la comisión técnica del Grupo Oaxaca se instala en la Cámara de Diputados para cabildear su proyecto.

Lo inesperado ocurre. Martí Batres, coordinador parlamentario del PRD, es el primero en suscribirlo; después firman la iniciativa los priistas; luego el PT, el PVEM y el diputado de Convergencia Democrática. Para todos los miembros del Grupo es totalmente nuevo el ejercicio de cabildeo, pero las condiciones son favorables y la estructura de oportunidades que ha abierto es aprovechada eficazmente y con ello se abre paso a la primera experiencia exitosa que registre la memoria del Congreso mexicano de cabildeo ciudadano en el Parlamento.

El 6 de diciembre se presenta ante el pleno de la Cámara la iniciativa del Grupo Oaxaca y en un gesto de astucia, la diputada Beatriz Paredes, presidenta de turno, da cuenta de ello y aprovecha la ocasión para informar al pleno que también ella apoya la iniciativa.

La movilización de opinión pública en su expresión de cabildeo parlamentario resultó eficaz. El gobierno toma nota con estupor de la capacidad de reacción y acción de un grupo que ante la indecisión del gobierno y del PAN va actualizando sus objetivos y para conseguirlos despliega acciones no previstas en su agenda inicial. Con esa fecha se cierra un capítulo y se abre la cuarta y decisiva fase de un proceso hasta entonces inédito en el país.

## D. Incidencia en la agencia parlamentaria

La iniciativa del Grupo Oaxaca consigue entrar en la agenda parlamentaria. La pelota ha pasado al tejado del Congreso. No hay salida, el gobierno está obligado a fijar su posición e inhibirse de descalificar la iniciativa social que ya ha adquirido el carácter oficial de iniciativa de ley.

El trámite parlamentario establece que ambas iniciativas tienen que dictaminarse simultáneamente y esa regla impone el imperativo de la negociación. Y en el marco de una reunión con la mesa directiva de la Comisión Legislativa de Gobernación y Seguridad Pública, Santiago Creel, secretario de Gobernación del gobierno federal, invita a los diputados que suscribieron la propuesta ciudadana a participar en un esfuerzo de acercamiento de ambas iniciativas y les propone integrar una mesa de negociación.

Los diputados opositores aceptan la invitación a cambio de una condición: llamar al Grupo Oaxaca a participar en las negociaciones, bajo el compromiso de los diputados que suscribieron su iniciativa de ley, de apoyar las decisiones que el Grupo tome en la mesa de negociaciones. Este acuerdo abre paso al primer ejercicio de negociación de un ordenamiento jurídico a partir de dos proyectos, entre representantes del gobierno y un grupo de ciudadanos respaldados por los diputados opositores al partido del presidente.

El Grupo Oaxaca determina que dos de sus miembros<sup>9</sup> participen como negociadores permanentes y que el resto de los integrantes de la comisión técnica asistan a la ronda

<sup>9</sup> Juan Francisco Escobedo, profesor de la Universidad Iberoamericana y Jorge Islas de la Facultad de Derecho de la UNAM, encabezaron las negociaciones por parte del Grupo Oaxaca. Por parte del gobierno, encabezó las negociaciones Sergio López-Ayllón de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer).

de manera alternada. Después de cinco jornadas de negociación se logran acuerdos en un 99% de los puntos incorporados en cada una de las dos iniciativas. Quedan al final cuatro temas sin resolver y entonces se decide trasladar los acuerdos a la Comisión Legislativa para que sean los diputados quienes tomen la última decisión.

El éxito de las negociaciones es posible por diversas razones, entre las que destaca el buen nivel de preparación que exhiben los representantes del gobierno y por la clara posición de los representantes del Grupo Oaxaca.

Después de una intensa negociación entre los diputados de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública se suscribe el dictamen final, que es analizado y aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002. Las diferencias de fondo se dejan de lado para privilegiar los consensos. El gobierno y el PAN se opusieron a incorporar en la ley los siguientes aspectos:

1. Establecer en el artículo 1o. del proyecto unificado, que la ley es reglamentaria del artículo 6o. constitucional en relación al último párrafo y en cuanto hace a la vertiente del derecho de acceso a la información pública.
2. Derogar todas las disposiciones jurídicas vigentes que se opongan a las disposiciones de la ley.
3. Establecer un procedimiento para la elección de los 5 consejeros del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública a partir de una propuesta del presidente y luego ratificada por el Congreso.

Salvado el escollo de la cámara de origen de las iniciativas dictaminadas, entre las que debe contarse la presentada por el diputado Miguel Barbosa del PRD, el dictamen aprobado pasó a la Cámara de Senadores. La

primera señal de los senadores en relación con la ley es ciertamente confusa. La promoción dentro del Senado de una Ley de Protección de Datos Personales dificulta la articulación del consenso indispensable para aprobar el dictamen de la ley de acceso que ha enviado la Cámara de Diputados. El Grupo Oaxaca incide de nueva cuenta en el recinto parlamentario, pero esta vez en el Senado, para cabildear el apoyo del PRI, que es decisivo para aprobar la ley.

Finalmente y en la última hora de la última sesión del 30 de abril del 2002 se consigue el apoyo necesario y el Senado aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Con ese gesto político inédito y decisivo, se cierra el capítulo hasta ahora más importante de negociaciones y confluencia entre los actores políticos, el gobierno y un segmento de la sociedad civil, ocurrido después de las elecciones del 2 de julio del 2000.

Con la consecución de los objetivos que se propuso en cada fase, la movilización de opinión pública protagonizada por el Grupo Oaxaca ensanchó la puerta a la participación más activa de la sociedad civil en el proceso de transición democrática; cuyos actores fundamentales hasta ahora habían sido los partidos y el gobierno.

## **6. Democratización y espacio público**

Hasta ahora, la transición a la democracia en México ha pasado por una fase de intensas y soterradas relaciones y establecimiento de compromisos entre las élites políticas con efectos diferenciados en las reglas del juego político formales e informales.

La ausencia de voces diversas en el espacio público es un signo inequívoco de la insuficiencia en el diálogo

entre los actores políticos bien posicionados, así como un velo para ocultar la falta de diversidad en las opiniones que han poblado la opinión pública en los años de mayor despliegue hegemónico del régimen dominado por el PRI.

Las negociaciones entre las élites han impactado las relaciones inmediatas entre los actores sociales y políticos más significativos de la comunidad política. Los acuerdos que no han estado acompañados por la institucionalización de nuevos comportamientos y discursos entre sectores más amplios de la sociedad, han perdido eficacia y provocado nuevas tensiones que buscan salida y expresión en el espacio público, hasta que emerge de nuevo el imperativo de revisar los acuerdos y las reglas vigentes.

La fase de instauración de reglas e instituciones en el campo electoral ha sido exitosa. La trama de reglas e instituciones que ha creado y desplegado el Instituto Federal Electoral es hoy imprescindible para la credibilidad de los procesos electorales en México. Los partidos políticos y sus burocracias han terminado por aceptar a las autoridades electorales como los árbitros incuestionables de la lucha político-electoral. La experiencia acumulada en ese campo es muy importante, pero insuficiente para irradiar de pluralismo la diversidad de procesos de democratización que acaecen en la sociedad y en el orden político.

La transición mexicana ha cumplido ciertos parámetros de la democracia electoral, pero aún no satisface las condiciones institucionales y procesales de la democracia liberal, y está lejos de cumplir con los requisitos básicos de una democracia deliberativa.<sup>10</sup> Estas fases de la democracia no necesariamente son secuenciales.

<sup>10</sup> Véase Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.

Hay procesos y cambios que inciden y promueven de manera simultánea las tres modalidades de democracia aludidas. La descolonización del espacio público que se acentúa con la ampliación del pluralismo partidista, encuentra su punto de inflexión decisivo en el proceso de regulación de las diversas vertientes que se vertebran en el derecho a la información si, además, este proceso está acompañado por la autonomización de los medios de comunicación que históricamente han estado subordinados al régimen político.

La diversificación de los medios, su acotamiento legal, su autonomía relativa respecto de los poderes del Estado y su mayor compromiso con un periodismo independiente, no garantizan por sí mismos la pluralización del espacio público. Es necesario que al mismo tiempo se pongan en acción nuevas voces e interlocutores, que se articulen nuevas formas de gestión a partir de la tematización de la opinión pública en sus dimensiones discursiva, editorial y estadística.

Las arenas electorales y los conflictos intrapartidistas han llenado de disputas el espacio público mexicano, pero sus alcances son temporales y acotados al campo temático de la lucha por ganar espacios en los órganos de representación política y controlar las burocracias partidistas. Pero pese a su ruidosa expresión no han conseguido coparlo. Porque el espacio público no agota ni se agota en el territorio de la democracia electoral, alberga un alud de intereses y se recrea con las voces múltiples que trae consigo el mundo de la vida.<sup>11</sup>

El espacio público está habitualmente habitado y monopolizado por las voces de la élite, pero sus alcances y

<sup>11</sup> Alude a la clásica expresión de Jürgen Habermas en *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 2000.

arenas van más allá de la disputa por el poder público. Es precisamente cuando se despliegan opiniones e intereses cuyo impulso no radica en la gestión exclusiva de la élite dirigente, que el espacio público se ensancha, diversifica y moviliza.

En ese punto, las instituciones de la democracia liberal entran en escena para abrirle paso a la deliberación social y política que no surge de los actores políticos tradicionales, que se ven obligados a incluir en su campo de interés y atención los temas que trae consigo la movilización de opinión pública no promovida por los resortes de los poderes públicos.

Al expresarse nuevas voces y temas en los múltiples espacios que articulan el espacio público y que obligan a abrir la agenda de las instituciones y actores políticos profesionales, estamos en presencia de movilización de nueva opinión pública no subordinada a las pautas y espacios mediáticos cercanos a los intereses del poder público y de los principales actores políticos del país.

El espacio público es un ámbito que está más allá de la competencia de los poderes del Estado, de las arenas electorales y partidistas. Constituye una referencia temporal, social y comunicativa compleja, donde se procesan las disputas simbólicas y políticas más intensas y relevantes para la economía, la sociedad y el orden político. Analíticamente es posible diseccionar el espacio público respecto del régimen político y la sociedad. En su expresión real, los límites y los influjos recíprocos se pierden en la dinámica de los acontecimientos y en la fugaz temporalidad con la que se movilizan y expresan las opiniones de la opinión pública.

Históricamente ha existido una relación de subordinación del espacio público al régimen político. El acotamiento y restricción de la pluralidad por la vía de los constreñi-

mientos a la libertad de asociación y de expresión y del control de la información, constituyen comportamientos típicos de los regímenes autoritarios; que impactan de manera decisiva la naturaleza, dinámica y alcances de las voces, interlocuciones y opiniones que se expresan en el espacio público.

La historia de las voces, interlocuciones y opiniones que han poblado las esferas del espacio público mexicano, es la historia de la apología, la subordinación y la complicidad con los objetivos, estrategias y acciones del régimen político. Para que este proceso múltiple tuviese lugar se necesitó una gran cantidad de incentivos y castigos para distribuir entre los actores sociales y políticos. En México el espacio público ha sido controlado por el régimen, pero no totalmente. Se ha permitido la expresión dosificada de cierto pluralismo, disenso y crítica, siempre que no creciesen lo suficiente como para poner en riesgos los dispositivos y la persistencia del orden político en condiciones autoritarias.

## **7. Relaciones de subordinación entre el Estado y los medios**

La colonización del espacio público por las voces, opiniones e interlocutores oficiales y oficiosos ha mantenido una cierta correlación con el grado de colonización de la comunidad política en su expresión partidista. Eso significa que el pluralismo limitado en el orden electoral ha tenido una correspondencia en el orden comunicativo e informativo.

La relación e interdependencia entre los procesos electorales-partidistas y el proceso mediático-informativo es estrecha, aunque no fundada en un intercambio e influjo mecánico. En los procesos de liberalización mediática e

informativa ha incidido como factor detonante: el conflicto electoral derivado de las derrotas del PRI.

Asociado con la pérdida de poder y de control de los dispositivos que lubrican las relaciones de subordinación, se encuentra un proceso más lento, pero no menos decisivo de autonomización de ciertas empresas mediáticas, que empiezan a revisar la relación de dependencia publicitaria y de subordinación con el régimen, para actualizarla bajo nuevos términos con el actual gobierno.

Otro factor decisivo en el proceso de descolonización del espacio público lo constituyen las expresiones de nuevas voces e interlocuciones sociales que no caben en los esquemas oficiales y que empiezan a encontrar espacio y potencia a sus posiciones en medios y arenas cada vez más reacios al control gubernamental. Este proceso tiene un rasgo común con el que se da en el ámbito electoral: encuentra su punto de inflexión en la periferia y desde ahí se dirige al centro donde radican los poderes públicos.

La disminución decreciente de la capacidad del régimen para ganar elecciones y el incremento del costo social y político de ganar a cualquier precio, coincide con la emergencia de voces e interlocutores no colonizados por el partido del régimen, pero aledaños a los planteamientos políticos de la oposición, que se entrecruzan con el proceso de descolonización del espacio público, derivado de la entrada en escena de cuatro factores de enorme importancia:

1. La disminución de los incentivos y el acotamiento de los mecanismos que históricamente el poder público ha utilizado para lubricar la relación de subordinación entre el régimen político y los medios de comunicación.

2. La pérdida creciente de legitimidad y credibilidad de los medios por los servicios prestados para mantener al PRI en el gobierno federal y en los poderes locales.
3. La imposibilidad del gobierno de seguir manteniendo vía subsidios, préstamos y dádivas a determinadas periódicos, inviábiles como empresas periodísticas.
4. El incremento y eficacia de las reglas electorales para monitorear y sancionar el uso ilegal de recursos, especialmente los que implicaba la cobertura mediática favorable al PRI.

Las relaciones de subordinación de los medios hacia el régimen político impidieron durante décadas que el espacio público se poblara de voces y opiniones disonantes. Sin la resonancia que es posible alcanzar con la cobertura mediática, las opiniones múltiples que aparecieron en los resquicios que dejaba la trama del régimen, terminaron diluyéndose y provocando el debilitamiento de los actores sociales y políticos que las expresaron.

El proceso de descolonización no ha sido súbito ni espectacular. De aproximaciones sucesivas y desencuentros está llena la historia de la pluralización y descentralización del espacio público mexicano. El control selectivo sobre los medios, permitió que además de ejercer control sobre los actores, voces y opiniones de mayor incidencia en la opinión pública, el régimen impusiera la agenda, el discurso ideológico y en no pocas ocasiones hasta la versión oficial de los hechos.

Pero es importante matizar que el control mediático nunca fue tan severo como para no dejarle cierto margen de operación y maniobra a los empresarios de la información. Se trató de una relación bilateral de beneficios recíprocos, que nunca cayó en una política de control sistemático al estilo de los regímenes totalitarios.

En este marco de cambios de baja intensidad se ha posicionado el tema del derecho de acceso a la información y correlativamente se ha desplegado la movilización de opinión pública del Grupo Oaxaca, cuyos alcances políticos son impredecibles, pero que ya inciden en el inconcluso proceso de cambio político democrático del país, que desde luego llegará más lejos y más hondo que el impulso y alcances del gobierno actual.