

INFORMACIÓN PÚBLICA

VOL. 1 / Nº 1
JUNIO 2003



**SANTO
TOMÁS**
FUNDADA EN 1975

ESCUELA DE PERIODISMO
UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
CHILE

Información Pública Nº1 • Facultad Área de Comunicación
Escuela de Periodismo • Universidad Santo Tomás

Primera edición, *junio 2003* •

Diagramación e Impresión LOM Ediciones Ltda.

Las opiniones vertidas en esta revista son responsabilidad de sus autores y no representan, necesariamente, a la Universidad Santo Tomás y su Escuela de Periodismo.

Representante Legal: Aníbal Vial Echeverría

Índice

Pág.

I. Estudios

- 7 El control social de la administración y el derecho de acceso a la información. La experiencia chilena
CIRO COLOMBARA L., JUAN PABLO OLMEDO
- 31 Nuevas dimensiones sobre la noción de comunicación
RAÚL BENDEZÚ UNTIVEROS
- 45 Decadencia y auge de la noticia internacional
JUAN IGNACIO BRITO
- 65 La reforma informativa del Estado mexicano: Del poder opaco al gobierno transparente
JAVIER ESTEINOU MADRID
- 89 La gestión cultural como campo emergente para el desempeño del Periodismo en Chile.
CRISTIAN ANTOINE FAÚNDEZ
- 113 Telecentros, usuarios y apropiación de las TIC's
OSCAR JARAMILLO CASTRO

II. Crónicas

- 135 Propuesta de un nuevo paradigma para las relaciones entre Periodismo y Política
GABRIEL GALDÓN
- 151 Ética de las comunicaciones: La contribución de la radio
JESÚS GINÉS ORTEGA
- 163 De qué hablamos cuando hablamos de Terrorismo: Uso y abuso de un concepto de moda. Un asunto de deontología periodística.
CLAUDIA MALDONADO
- 181 La intervención en Irak y el derecho internacional. ¿Un camino de ripio o pavimentado?
LUIS GOYCOOLEA

III. Entrevistas

- 225 James Lull: "La ideología perjudicó a los Estudios Culturales"
CRISTIAN ANTOINE

IV. Documentos

- 235 "Televisión y Violencia"
PATRICIA POLITZER

V. Reportajes

- 247 Política comunicacional:luz, cámara, ¿Lagos?
CAROLINA GARRIDO

VI. Dossier

- 269 Televisión digital
271 Televisión digital:El sueño se torna accesible
JOSÉ IGNACIO AGUIRRE
283 Televisión digital terrestre
JAIME SANCHO, MARCELO PANDOLFO

VII. Notas del Editor

- 293 Relación de Actividades Escuela de Periodismo UST
2002-2003

La reforma informativa del Estado mexicano: del poder opaco al gobierno transparente

*Dr. Javier Esteinou Madrid **

Resumen

El cómo México ha enfrentado importantes desafíos en post de lograr una profunda reforma al aparato estatal tras 70 años de gobierno unilateral por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, con ello, fortalecer el proceso pacífico de construcción de la democracia en dicha nación, mediante el acceso y perfeccionamiento a más y mejores redes de comunicación por parte de la población, es el tema abordado por este estudio en que el concepto de transparencia informativa resulta fundamental para el éxito de ésta tarea.

Palabras claves: México, Reforma, Acceso a la información, Transparencia, Democracia.

Abstract

This study describes the important challenges that Mexico has faced in order to achieve a reform to the governmental apparatus after 70 years of unilateral administration by the Revolutionary Institutional Party. It analyzes the process of democratic construction in that country thanks to the people's increasing access to more and better information networks.

Key words: Mexico, Reform, Access to information, Transparency, Democracy.

* Investigador Titular del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, D. F.
Contacto: jesteinou@prodigy.net.mx

En la actualidad, no puede edificarse en México un gobierno moderno y avanzado. sin la transformación democrática e integral de sus instituciones de cultura y de información colectivas. ya que esa través de éstas como se realiza cotidianamente la principal forma de conducción, organización y participación colectiva en comunidad. Es desde la democratización del sistema mediático de información como se puede reconstruir de manera principal el tejido democrático y participativo de la sociedad mexicana.

La elaboración de este nuevo modelo de comunicación nacional se da a través de la realización de la reforma integral del Estado mexicano. Por ello, para reformar al Estado en materia de comunicación, es indispensable modificar el viejo pacto social de comunicación unilateral, hermético, obsoleto y discrecional que existió entre las diversas áreas del Estado y que sirvió de base para consolidar durante tres cuartas partes del siglo XX al decadente régimen político anterior. Ahora, es necesario construir, mediante la reforma del Estado, una nueva relación de naturaleza abierta, transparente y democrática que permita que los ciudadanos participen colectivamente, para contribuir a enriquecer el espectro político-cultural de nuestra nación Y crear una cultura civilizatoria superior que nos permita sobrevivir pacífica y humanamente en nuestro país.

Por este motivo, fue enormemente trascendente que el Congreso de la Unión incluyera en la Constitución Política Mexicana el acceso a la información pública gubernamental, como una nueva garantía ciudadana básica de los habitantes del siglo XXI en nuestra República.

El desarrollo desigual seguido por la sociedad mexicana durante el siglo XX, gesto gradualmente, a lo largo de varias décadas, fuertes contradicciones estructurales que produjeron muchas tensiones sociales que exigieron colectivamente respuestas y salidas históricas correctivas. Así, esta situación generó un largo proceso de surgimiento y acción profunda de grupos sociales que

adquirieron forma gradualmente con el Movimiento Estudiantil de 1968, el despertar civil con el terremoto de 1975. el movimiento de protesta social generado con las elecciones frustradas del cardenismo en 1988, el levantamiento zapatista el 1 de enero de 1994. la autonomía del Instituto Federal Electoral en 1996 y finalmente, cristalizó con las elecciones democráticas del 2 de julio de 2000, donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue substituido, después de 70 años en el poder, por el Partido Acción Nacional (PAN).

Con todo ello, se produjo lentamente un proceso pacífico de transición a la democracia que desembocó en la exigencia de abandonar radicalmente el viejo régimen político. Clamor colectivo de la comunidad nacional que no sólo demandó la transformación del orden anterior económico, político, financiero, electoral, laboral, urbano, burocrático, etc. de la República; sino también de las estructuras informativas. Es decir, con este cambio de dirección política la sociedad mexicana también eligió la vía de construir otro modelo de comunicación que permita la creación de un Nuevo Orden Comunicativo nacional que, por una parte, rescate los derechos de comunicación básicos de la ciudadanía, por otra, posibilite la participación comunicativa de los grandes grupos sociales y finalmente, aporte nuevos equilibrios informativos para la sobrevivencia social.

Por ello, la transformación del sistema político mexicano que se dio después de 70 años con la transición pacífica a la democracia, requiere para su consolidación, no sólo la modificación de las arcaicas estructuras de la gobernabilidad del viejo Estado que operaron durante mucho tiempo hasta llevarnos al caos social; sino que ahora además exige la modificación del actual sistema cerrado, vertical, viciado y autoritario de comunicación nacional que dominó en las últimas décadas. Esto es, el proceso de construcción de la democracia en México no se puede alcanzar sin la profunda democratización de las estructuras de información: Democracia social es sinónimo de apertura y pluralidad de los sistemas de información, por consiguiente, no puede existir democracia, si no existen estructuras de comunicación democráticas.

En la actualidad, no puede edificarse un gobierno moderno y avanzado, sin la transformación democrática e integral de sus instituciones de cultura y de información, ya que es a través de ellos como se realiza cotidianamente la principal forma de conducción, organización y participación colectiva en comunidad. Es desde la democratización del sistema mediático de información como se puede reconstruir de manera principal el tejido democrático y participativo de la sociedad.

Debemos de considerar que para ejercer el derecho a “*ser ciudadano*” se requiere la existencia de un sistema democrático que permita la libre difusión informativa y de opiniones cuya sustancia brinde elementos para decidir sus destinos personales y sociales. La condición de ciudadanía sólo puede ejercerse si se garantiza, promueve y respeta el derecho a la información, ya que en la naturaleza de este subyace el prerrequisito de toda democracia: la transparencia del ejercicio público, el debate e intercambio de ideas e informaciones, la rendición de cuentas, la asunción de reglas claras en todos los terrenos de la vida social y política ...”¹. En pocas palabras, sólo con la aplicación del Derecho a la Información se puede ser ciudadano; sin la aplicación de éste, sólo se es súbdito del poder o consumidor del mercado.

Por consiguiente, para gobernar equilibradamente el Estado mexicano moderno en este nuevo período de transición pacífica a la democracia, se tienen que crear, por una parte, las condiciones para que la sociedad esté permanente y ampliamente informada sobre sus problemas fundamentales y no sobre las simples *frivolidades modernizantes* que crea el ciclo de la moda occidental, los oportunismos políticos coyunturales o las necesidades de incrementos del raiting. Por otra parte, debe asegurarse la existencia de condiciones para que los

1 Omar Raúl Martínez, “Comunicación, democracia y derecho a la información, Un desafío de gobierno, medios y sociedad”, Revista Mexicana de Comunicación No. 68, Año 13, Fundación Manuel Buendía, México, D.F., marzo-abril de 2001, página 4.

grandes grupos sociales puedan acceder como emisores de mensajes a los medios de información colectivos, para que participen en la gestión de los procesos públicos.

La consolidación de la reforma del Estado mexicano requiere la indispensable transformación democrática profunda de las estructuras de información ya que son estos espacios desde los cuales se organiza, moviliza, articula y dirige, diaria y principalmente, de manera colectiva a los habitantes de la nación. Debido a su peso central sobre la dirección de la nación, en una sociedad democrática los principales poderes siempre deben estar supervisados y reglamentados por el interés general de la sociedad en su conjunto y esto sólo se puede lograr conservando al Estado como rector nacional del bien público.

Dicho modelo de comunicación se debe caracterizar, entre otras características, por formar ciudadanos y no sólo espectadores o consumidores consuetudinarios. Por ello, fue enormemente trascendente que el Congreso de la Unión incluyera en la Constitución Política Mexicana el acceso a la información pública como una nueva garantía ciudadana básica de los habitantes del siglo XXI. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue aprobada por la Cámara de Diputados, el 24 de abril de 2002, por unanimidad de 411 votos² y en el Senado de la República, el 30 de abril con unanimidad de 86 votos a favor³.

La esencia de esta ley parte del concepto elemental que señala que toda información gubernamental es pública, salvo la que sea considerada como clasificada o

2 Aprueban diputados Ley de Información, Reforma, 25 de abril de 2002; Ley de Información, legajo jurídico nacional, Universal, 25 de abril de 2002, página 6; Aprueban diputados la Ley de Derecho a la Información, Excelsior, 25 de abril de 2002; Luz verde del Legislativo a la Ley de Información, El Financiero, 25 de abril de 2002; Documento consensuado sobre Ley de Acceso a la Información, Periódico Zócalo No. 26, Comunicación, Política y Sociedad, México, D.F., Abril de 2002.

3 Al Senado minuta de Ley de Información, El Universal, 26 de abril de 2002; Otorgan a ciudadanos Derecho a Información, Reforma, 1 de mayo de 2002; Pasa la Ley de Acceso a la Información, El Universal, 1 de mayo de 2002; Ratifica el Senado Ley de Información, El Universal, 1 de mayo de 2002.

reservada. Su finalidad es "aportar lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal"⁴.

Sus objetivos son:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho"⁵.

Los sujetos obligados por esta ley son "el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos, el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales, cualquier otro órgano federal y las unidades administrativas"⁶.

4 Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Gaceta Parlamentaria No. 986, Año V, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D. F., 24 de abril de 2002, página 1, <http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

5 Ibid, página 5.

6 Ibid, página 3.

Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley los sujetos obligados deben poner a disposición del público y actualizar, entre otras la siguiente información:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio;
- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos;
- XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - b) El monto;
 - c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
 - d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
- XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público⁷.

⁷ Ibid, página 9.

Dentro del contexto de cobertura legal, se mantiene como información reservada aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.
- VI. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- VII. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- VIII. Las averiguaciones previas;
- IX. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- X. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

- XI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada. Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a La reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”⁸.

La aprobación de dicha ley significa una gran conquista ciudadana en el terreno de la reforma del Estado, equivalente a un parteaguas y un cambio paradigmático, por el cual se luchó durante más de 25 años en la historia moderna de México, por las siguientes 5 razones:

- 1.- Representa un cambio sustancial en la relación participativa, ciudadana e informativa existente entre gobierno-sociedad, pues con ella las personas adquieren una herramienta que les permite pasar de ser simples habitantes de territorios a ser ciudadanos con derecho a estar informados sobre los asuntos públicos.
- 2.- Es un avance muy importante en la consolidación de la reglamentación de sólo una parte del Derecho a la Información Consagrado en el artículo 6° de la Constitución Mexicana, en lo relativo al acceso a la misma y que desde 1977 no se tuvo voluntad política para reglamentarlo, señalando reiteradamente que no se le encontraba la “*cuadratura al círculo*” y, por lo tanto, para no hacerlo efectivo. En este sentido, es muy importante aclarar que esto no significa, en ningún momento, que ya todo el Derecho a la

8 Ibid, página 7.

Información esté reglamentado. Este garantía constitucional sólo desagrega una parte de dicha realidad, ya que el Derecho a la Información “es muy amplio y trasciende sensiblemente la sola obligación gubernamental de hacer disponible y proporcionar la información generada por el Estado; sin duda son las entidades públicas sobre las que recae en mayor medida, la obligación señalada....., pero no se agota ahí”⁹.

Intentar agotar esta realidad con una interpretación contraria, argumentando que ésta es únicamente una responsabilidad que sólo le corresponde al Estado; sería desconocer que engloba otros derechos fundamentales de los ciudadanos frente a los medios de comunicación y al propio Estado, así como los derechos de los trabajadores de los medios de comunicación (tanto al interior de la empresa periodística como frente a la autoridad)¹⁰. Sería pretender reducir el *todo* a una sola de sus *partes*.

- 3.- Con la inclusión constitucional de este derecho civil como garantía ciudadana básica. el acceso a la información pública es contemplada como un *bien* y un *derecho público* al cual han de acceder y ejercer todos los mexicanos y no sólo como una mercancía más regulada por las leyes del mercado, los caprichos o intereses políticos. *Sin acceso a la información, no existe desarrollo; y sin acceso a la práctica de la comunicación por los grandes grupos sociales, no hay democracia.*
- 4.- Este hecho, es un paso fundamental “para el desmantelamiento de instituciones autoritarias, que no se destruyen con la simple alternancia en el poder. El autoritarismo y la corrupción en México tuvieron el basamento de una larga cultura del secreto, la opacidad y el manejo discrecional de la información.. En la casi confidencialidad total se

9 Javier Corral Jurado, “La Ley de Acceso a la Información, paso firme en la transición”, Revista Siempre No. 2550, México, D. F., 1 de mayo de 2002, página 5.

10 Javier Corral Jurado, “La Ley de Acceso a la Información, paso firme en la transición”, Revista Siempre No. 2550, México, D. F., 1 de mayo de 2002, página 5.

mantuvieron múltiples procesos de licitación, procesos de venta de activos nacionales, beneficiarios de múltiples concesiones de bienes públicos, salarios y prestaciones de funcionarios, destinatarios de programas oficiales, normatividades internas de diversas dependencias y la forma de ejercicio del gasto público en casi todas las partidas presupuestales; en la oscuridad, se dieron los mayores asaltos al erario, múltiples abusos y atropellos, privilegios indebidos y favoritismos ilegales se escondieron para la opinión pública.”¹¹

- 5.- Es un ejemplo de participación política muy relevante que ilustra como las aportaciones de los ciudadanos, la sociedad civil y de la academia pueden ser centrales para definirla reforma del Estado y la naturaleza y orientación de las leyes sobre información y cultura.

En este sentido, podemos afirmar que en el pasado “la autoridad en México ha estado protegida por un marco legal que dificultó a los ciudadanos acceder a la información pública y que no obligó a la autoridad a entregarla. Esta legislación permitió que la autoridad actúe con la mayor discrecionalidad dentro y fuera de la ley. La voluntad de aquellos en el poder es la que ha imperado en el ámbito político, en el económico o en el judicial. Los particulares no han podido hacer tres preguntas claves a la autoridad ¿ Qué hace ? . ¿ Cómo lo hace ? y ¿ Por qué lo hace ?”¹². En otras palabras, “la intransparencia y oscuridad de los actos públicos han sido los medios perversos para el florecimiento del abuso de poder, de violación brutal de los derechos humanos, de la corrupción y de la ilegalidad impune. Abrir la actividad del Estado para obligar a la entrega oportuna de información útil y veraz desde las

11 Javier Corral Jurado, “La Ley de Acceso a la Información, paso firme en la transición”, Revista Siempre No. 2550, México, D. F., 1 de mayo de 2002, página 5 y Aprobación unánime de Ley de Información, El Universal, 1 de mayo de 2002.

12 José Buendía Hegewisch, Acceso a la Información. Las oportunidades para los Gobiernos locales, Foro: El Derecho de Acceso a la Información Pública en los Estados, Morelia, Michoacán, México, 18 de abril de 2002, página 1.

autoridades a los órganos de control y a los gobernados, constituya el antídoto más eficaz contra esos desvíos del poder, al establecer democráticamente el control ciudadano de la gestión pública”¹³.

Hay que recordar que el viejo régimen de poder nacional fue un modelo criptográfico que a partir del control y manipulación de la información pública, construyó durante las últimas 7 décadas del siglo XX una estructura autoritaria, elitista, prepotente, unipartidista, discrecional, caciquil, manipuladora, opaca, etc. del sistema político en el país. Con la aplicación de esta oscura dinámica informativa y cultural se privatizó lo público y lo privado se volvió público. Así, los asuntos colectivos se manejaron como particulares y el Estado se privatizó.

No debemos olvidar que la información es poder y cuándo ésta se maneja discrecionalmente, se manipula la conservación del poder. La “impunidad siempre se ha alimentado en el ocultamiento de la información o en el desvío de la misma de acuerdo con los intereses de los grupos dominantes”¹⁴.

De esta forma, con la nueva Ley se podrá pasar de un régimen de secrecía y de gran discrecionalidad que funcionó durante mucho tiempo en México, a otro con espacios de creciente apertura para que la información que pertenece al público se convierta en un bien social y no un simple recurso más del poder¹⁵. No debemos olvidar el principio básico de gobernabilidad consistente en que el incremento al acceso a la información es inversamente proporcional al autoritarismo y el control social.

13 “Por unanimidad, diputados aprueban la Ley de “Acceso a la Información Pública y Transparencia”, La Jornada, 25 de abril de 2002, página 10.

14 “Un triunfo de la sociedad”, El Universal, 25 de abril de 2002.

15 La Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública y la ciudadanización del Premio Nacional de Periodismo, instrumentos de transparencia de este gobierno, Boletín No. 103, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 2 de mayo de 2002, www.segob.gob.mx/templetas/boletin

Con la inclusión constitucional del derecho civil a la transparencia y acceso a la información pública, se construirá cada vez más el *Estado-Cristal*, que a diferencia de la discrecionalidad, el hermetismo y el autoritarismo del *Estado Opaco* que durante décadas ha funcionado en nuestro país; este nuevo Estado se distinguirá por su transparencia y apertura de gestión pública, al grado de poder ser tan nítido como el cristal. El gobierno se comportará, cada vez más, como una estructura de cristal que podrá ser observado por toda la sociedad interesada. Dicho Estado-Cristal que debe estar blindado con un margen muy limitado de la información que se considera como reservada para poder ejercer como máxima autoridad rectora y preservar la seguridad nacional y el resto del universo informativo debe ser abierto para ser conocido (Cuadro No. 1).

Cuadro N° 1.
Características Informativas del Estado Opaco y del Estado Cristal

AREA DE FUNCIONAMIENTO SOCIAL	ESTADO OPACO	ESTADO CRISTAL
Esencia	Es discrecional	Es transparente
	Es autoritario	Tiende a la democracia
	Es cerrado	Es abierto
Gobernabilidad	Promueve el régimen Autocrático y despótico	Fomenta el sistema Democrático y civilizado
	Fomenta la cultura presidencialista	Promueve la cultura parlamentaria
	Impone reglas oscuras de gobernabilidad	Fija normas claras de gobernabilidad
	Evita que la sociedad lo vigile y evalúe	Promueve que la sociedad lo vigile y evalúe
Práctica de la información	No rinde cuentas	Rinde cuentas a la sociedad
	No reconoce que la información gubernamental es pública (Concepción patrimonialista de la información)	Reconoce la información gubernamental como un <i>bien y derecho público</i> (Concepción civil del manejo informativo)
	Favorece la impunidad, el elitismo, la mentira, la prepotencia, la verticalidad, el disimulo, la corrupción, el ocultamiento y la ignorancia	Respeta y promueve el <i>Estado de Derecho</i>
Impacto social	Privatiza y secuestra lo público	Convierte en colectivo los asuntos públicos.
	Fomenta el autoritarismo	Fomenta la ciudadanía
	Promueve la unilateralidad	Promueve la bilateralidad y la pluralidad
	Es manipulador	Promueve la participación social
Derechos ciudadanos	No promueve el Derecho a la Información	Promueve el Derecho a la Información
Consecuencias sobre la comunicación social	Controla la información	Distribuye la información a la sociedad
	Promueve las <i>filtraciones y tráfico de influencias informativas</i>	Facilita la comunicación ética y de investigación

Fuente: Elaboración propia.

Con este proceso de apertura informativa se generarán, entre otros, los siguientes 18 beneficios y avances sociales.

- 1.- Se transformará la relación social tradicional existente entre Estado y ciudadanía para convertirla en un pacto más democrático al introducir los procesos de apertura, transparencia y rendición automática de cuentas públicas¹⁶.
- 2.- Se reconoce que toda la información gubernamental es pública, salvo la expresamente tipificada como reservada. Con ello, se acepta que la información pública le pertenece al ciudadano y no al Estado.
- 3.- Se terminará con la cultura patrimonialista de comprender y operar la información social, especialmente gubernamental, como una simple mercancía regida por los criterios del mercado o por los caprichos o veleidades del poder; para entenderla ahora como un *bien público* al cual podrán acceder todos los ciudadanos.
- 4.- Con esta ley se desagrega una parte muy importante del Derecho a la Información incluido en el artículo 6° de la Constitución Política Mexicana y se le hace realidad como normatividad secundaria de esta garantía constitucional.
- 5.- Se transparentará la gestión pública, se favorece la rendición de cuentas y se contribuye a la consolidación de una cultura de confianza entre gobernantes y gobernados.
- 6.- Se acotará el poder público desde el momento en que se restringe al máximo la discrecionalidad oficial y se escruta, vigila, evalúa y contrapesa permanentemente la acción pública. Con ello, a largo plazo, la dinámica de la rendición de cuentas y no el ocultamiento de los datos será un nuevo hábito y valor central de la cultura política y cívica nacional.

16 "Lo que le Falta a la Ley de Acceso a la Información", Ernesto Villanueva, Revista Proceso No. 1330, Revista de Información y Análisis, México, D.F., 28 de abril de 2002, página 55.

- 7.- Cualquier ciudadano podrá solicitar la información pública señalada en la Ley, siguiendo los procedimientos correspondientes.
- 8.- Se reducirá la corrupción gubernamental al transparentar los procesos de la gestión pública e implementar procesos de escrutinio y rendición de acciones. Con ello, se transparentará y reducirá el ocultamiento, la mentira, el disimulo y la ignorancia. El gobierno estará colocado, cada vez más, en una caja de cristal que podrá mirar la ciudadanía.
- 9.- Se promoverá el comportamiento ético de los servidores públicos desde el momento en que su acción queda expuesta al conocimiento y calificación pública.
- 10.- Se contribuirá a crear ciudadanos reales desde el momento que se les dota de mayor información estratégica sobre la *cuestiones públicas* para que estén informados y puedan ejercer sus derechos de acción individual o colectiva.
- 11.- Se elevará el nivel profesional del quehacer político, pues con el acceso abierto a la información gubernamental se conocerá a fondo el desempeño de la administración pública.
- 12.- Se reforzará el proceso de la democracia pues permitirá mayor participación abierta a los diversos sectores sociales en los procesos públicos. Se tomarán decisiones de gobierno más sanas y menos viciadas.
- 13.- Se fortalecerá y posibilitará de manera más integral el ejercicio y preservación del Estado de Derecho en México.
- 14.- El mecanismo de *filtrar* información a los medios de información para elaborar noticias se reducirá, o terminará, desde el momento en que el acceso a los datos gubernamentales será abierta a todos los comunicadores y sectores sociales.

- 15.- A nivel ético y cultural la transparencia informativa promoverá los valores sociales de la honestidad, la rectitud, la eficiencia y la profesionalización de la administración pública. El impulso de dichos valores, a largo plazo, impactará en la construcción y fortalecimiento de otros valores para reformar moralmente a la sociedad.
- 16.- Se podrá construir una opinión pública más sólida desde el momento en que se crean condiciones para que florezca el periodismo de investigación al abrir los archivos y fuentes públicas.
- 17.- Con la aprobación de esta Ley se abre el camino para que los medios masivos de información, impresos y electrónicos puedan ser regulados atendiendo a las circunstancias actuales, entre las cuales figuran las necesidades educativas, la protección de derechos ciudadanos de los lectores y audiencia o video audiencia que se encuentran hasta ahora mal protegidos¹⁷.
- 18.- Finalmente, con este derecho la sociedad madurará hacia etapas más civilizadas porque los procesos de la gobernabilidad nacional se transparentarán, se abrirán, se racionalizarán más y reducirán su margen de secrecía.

Dicha ley ha generado un efecto dominó produciendo en los Congresos Estatales de Puebla, Tlaxcala, Morelos, Sinaloa, Chiapas, Sonora, Nuevo León, Zacatecas y Michoacán iniciativas similares para generar leyes estatales de Transparencia y Acceso a la Información Pública Estatal y el único que se ha opuesto es el Estado de México¹⁸. Para avanzar a nivel regional en la consolidación de este proceso de acceso a la información pública nacional y fortalecer los mecanismos de la democracia, sería muy conveniente que en las entidades federativas, en un plazo no mayor a tres meses, se abra al conocimiento de la opinión pública todos los

17 Francisco José Paoli Bolio, Ley de transparencia, El Universal, 26 de abril de 2002; Más transparencia y rendición de cuentas, Reforma, 25 de abril de 2002.

18 Quieren Estados transparencia, Reforma, México, D.F., 26 de abril de 2002.

archivos oficiales. Con ello, dará ejemplo de empezar a gobernar de manera distinta a sus antecesores, desde el momento en que se transparentan los mecanismos de gobernabilidad y se acota la velación gubernamental.

Ante estos avances normativos debemos preguntarnos ¿Cuáles son las principales áreas que urgentemente se deben abrir para avanzar en la transición pacífica a la democracia? ¿Qué ganarán los medios de comunicación con esta apertura? ¿De qué forma esta ley se puede considerar reglamentaria del Derecho a la Información, sin que agote otros aspectos del mismo, son como la Reforma Integral de los Medios Electrónicos, la Ley de Telecomunicaciones, la Ley de Protección de Datos Personales?, etc¹⁹.

Sin embargo, no obstante estos grandes progresos políticos y legislativos que implica la existencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, esta conquista representa no un punto de llegada final, sino un punto de partida para transformar la dinámica de participación de la sociedad mexicana. En este sentido, todavía quedan pendientes de realizar y perfeccionar los siguientes 13 aspectos:

- 1.- Es necesario realizar una modificación constitucional que garantice la autonomía absoluta del Órgano Autónomo, para que "al igual que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pueda emitir recomendaciones vinculatorias para los tres poderes, pues no hay que dejar pasar que aunque la Ley contempla como sujetos obligados al Poder Judicial y al Poder Legislativo, les dejará a estos la facultad de nombrar su propio órgano de vigilancia. Esa laxitud podría ser tan ineficaz como la llamada autorregulación ética de los medios de comunicación"²⁰.

19 La Ley de Información no rendirá frutos inmediatos, Milenio, 26 de abril de 2002 y Ernesto Villanueva, Programa piloto que fijará estándares internacionales, El Universal, 26 de abril de 2002.

20 Javier Corral Jurado, La Ley de Acceso a la Información, paso firme en la transición, Revista Siempre No. 2550, México, D. F., 1 de mayo de 2002, página 5 y Aprueban Diputados Ley de Información, Reforma, 25 de abril de 2002.

- 2.- Se requiere definir los procedimientos para que “se pueda obtener la información del Poder Legislativo y Judicial, ya que, por ejemplo, en el Poder Judicial dará la información hasta que las sentencias “cauce estado” y no durante el proceso en curso como se hace en los países avanzados”²¹. En este sentido, se debe avanzar hacia una apertura total de los poderes Legislativo y Judicial.
- 3.- Es necesario seguir avanzando en la reglamentación al Derecho a la Información, pues la Ley de Transparencia y Acceso a la Información es sólo una vertiente o una rama de las múltiples aristas del mismo y por consiguiente, no significa que ya se cubrió toda la cobertura que le corresponde. El acceso a la información pública gubernamental no representa cubrir todo el Derecho a la Información, se requiere seguir contemplando otras legislaciones que reformen la Ley Federal de Radio y Televisión y otras normatividades para que, por ejemplo, las concesiones otorgadas a los propietarios de los medios se transparenten; para que otros grupos distintos a los tradicionales concesionarios tengan acceso a las frecuencias de radio y televisión; para que los medios rindan cuenta pública de su política de programación; para establecer el elemental Derecho de Réplica en los canales electrónicos; para que los periodistas reivindiquen su labor su derecho de secreto profesional y cláusula de conciencia y para reivindicar otros derechos de los trabajadores de los medios, entre otros²².
- 4.- Es conveniente modificar el procedimiento de elección de los 5 Consejeros del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pues si la esencia de dicha Ley es combatir la discrecionalidad y promover la transparencia

21 Aprueban Diputados Ley de Información, Reforma, 25 de abril de 2002.

22 Javier Corral Jurado, La Ley de Acceso a la Información, paso firme en la transición, Revista Siempre No. 2550, México, D. F., 1 de mayo de 2002, página 5.

- del Estado, no es recomendable que los responsables sean nombrados por el Poder Ejecutivo y sólo reconfirmados o negados por el Poder Legislativo. Debido a la experiencia histórica de conjunción de “intereses” entre el poder presidencial y los partidos, que demostró el alto nivel de práctica de secrecía que se tuvo entre ambos el pasado, este candado político no es suficiente garantía para preservar la imparcialidad de los nombramientos. Por ello, debido a la grandísima responsabilidad sobre el conocimiento de la vida pública que tendrán dichos nominados, especialmente sobre las áreas reservadas de seguridad nacional o confidenciales, se requiere que tengan todo el respaldo consensuado del Congreso.
- 5.- Es fundamental incluir en esta ley o en otra complementaria la responsabilidad que les corresponde a las empresas privadas que manejan información pública, especialmente de alto impacto social, pues de lo contrario se está considerando que el fenómeno de lo *público* sólo es producido por el gobierno y no también con la participación de las empresas comerciales privadas. De otra forma, se dejará un gran vacío jurídico que permitirá que se produzca impunidad y abuso de las empresas privadas en este rubro. Mientras no se reglamente en este terreno el acceso ciudadano a la información todavía será una garantía incompleta.
 - 6.- Es urgente que se reglamente el nivel de responsabilidad y penas correspondientes de los 5 Consejeros del Instituto, si al terminar su periodo de gestión difunden o liberan la información reservada o confidencial que todavía debe ser protegida por 12 años más. De lo contrario, puede quedar un vacío legal que permita, a mediano plazo, la práctica de la discrecionalidad y el tráfico de influencias informativas y políticas.
 - 7.- Es muy importante que se legisle a nivel local, municipal o estatal el acceso a la información pública, pues allí está la información más cotidiana que afecta la vida de los particulares, como son los datos sobre los servicios

públicos, el uso del suelo, la policía, el nivel de seguridad, etc. De nada serviría tener una estúpida ley federal de acceso a la información, si no se complementa con una legislación local o municipal²³.

- 8.- Se debe precisar que "el acceso a las deliberaciones de asuntos públicos es tan importante como conocer el resultado de las mismas"²⁴.
- 9.- Faltan sanciones, "no sólo administrativas, para los funcionarios que incumplan con los ordenamientos de la apertura informativa"²⁵.
- 10.- Para asegurar la disponibilidad de información y la agilidad en el acceso a ella, es indispensable contar con una Ley de Archivos Públicos y Reuniones Abiertas que para que las instituciones puedan nutrir constantemente de información veraz y oportuna a la sociedad y facilite la localización de información por parte del ciudadano.
- 11.- Se requiere "elaborar una nueva mentalidad de los servidores públicos para liberar la información pública"²⁶.
- 12.- Es necesario "incentivar una cultura ciudadana para que las personas sepan como usar esta herramienta jurídica en su beneficio cotidiano"²⁷.
- 13.- Finalmente, las oficinas de Comunicación Social gubernamental deben transformarse de ser instancias de elaboración de boletines "ad hoc" o propaganda para defender la imagen del jefe, grupo o dependencia en

23 Legisladores, funcionarios públicos y especialistas analizan la Iniciativa de Ley Para Acceder a la Información Pública en el D.F. Periódico Zócalo No. 22, Comunicación, Política y Sociedad, México, D.F. abril de 2002, página 12 y Paso fundamental hacia la transparencia, Periódico Zócalo No. 22, Comunicación, Política y Sociedad, México, D.F. abril de 2002, página 1.

24 Aprueban Diputados Ley de Información, Reforma, 25 de abril de 2002.

25 Ib. supra.

26 Lo que le falta a la Ley de Acceso a la Información, Ernesto Villanueva, Revista Proceso No. 1330, Revista de Información y Análisis, México, D.F., 28 de abril de 2002, página 55.

27 Ib. supra.

turno, y convertirse en áreas de ciudadanía de la información pública que les corresponde manejar.

Debemos considerar con mucha claridad que la reforma del Estado en materia de comunicación no es una simple reforma jurídica más para modernizar al Estado mexicano, sino que por su naturaleza vertebral que cruza todos los ámbitos de la vida comunitaria y cotidiana, es la reforma más importante de la sociedad mexicana de principios del siglo XXI, pues será a partir de esta renovación como se modificarán o no los procesos para construir la conciencia colectiva nacional de principios del nuevo milenio. De esto, dependerá si se crean las bases político-sociales para generar una mentalidad para el avance de la República o para su retroceso psíquico, social y civilizatorio en el nuevo siglo.

La disposición operativa de este derecho constitucional a partir de 2003 ocasionará que los medios de difusión colectivos en su necesidad de obtener información fresca, oportuna y exclusiva para conquistar mayores márgenes de rating y competir contra el resto de las empresas del ramo, difundirán a la opinión pública muchos informes escandalosos sobre lo que se ha ocultado en los últimos 70 años de la vida nacional. Con ello, se dará a conocer abruptamente una gran cantidad de abusos, crímenes, corrupciones, conflictos de intereses, violaciones, plutocracias, contubernios, decadencia de lo público, etc. que se cometieron básicamente por el viejo régimen político, que provocará un shock y una cruda de conciencia en la comunidad nacional.

Ante este panorama, debemos preguntarnos si el actual sistema de transición a la democracia en México todavía está en alto porcentaje cimentado en las viejas estructuras del antiguo régimen de poder político, ¿hasta dónde realísticamente ya existen nuevas estructuras de poder y organización democrática y cívica que canalicen la frustración, escepticismo y descontento social que surgirá, hacia dinámicas de participación y construcción que eviten el caos social?. De aquí, la importancia vertebral de avanzar es estos desafíos para fortalecer el proceso pacífico de construcción de la democracia en México.

El acceso y perfeccionamiento de este nuevo derecho social nos permitirá construir en el siglo XXI un Estado mexicano más sólido, para apoyar la transición pacífica a la democracia nacional y ahorrarnos fenómenos sangrientos y dolorosos como los que acompañaron la reestructuración de nuestra sociedad al inicio y la mitad del siglo XX.