

Certamen Nacional de Ensayo

México entra en la era de la transparencia

Ganadores: Ileana Mejía
Manuel Núñez
Salvador Romero
Antonio X. López
Carlos A. García
Paola Dada

1^{er.}

Certamen Nacional de Ensayo

1^{er.}

Certamen Nacional de Ensayo

México entra en la
era de la transparencia

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)
Av. México 151, Col. Del Carmen Coyoacán, C.P. 04100,
Delegación Coyoacán, México, D.F.
Primera Edición, IFAI
ISBN: 968-5954-02-X

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Presentación	5
La privacidad y el derecho a la información como parte de la modernidad en el sistema jurídico mexicano, por Ileana Mejía Chávez	9
Privacidad: Principio de la Modernidad: Análisis de la Credencial para Votar y de las Listas Nominales con Fotografía emitidas por el Instituto Federal Electoral, a la luz de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por Salvador Romero Espinosa	21
¿ Fin de la Privacidad ?, por Carlos Alberto García Méndez	35
La necesidad de fortalecer la transparencia del presupuesto público, por Manuel Nuñez Velasco	51
La transparencia en México: Apuntes para su análisis, por, Antonio Xavier López Adame	69
Información con(tra) privacidad, por Paola Dada Escalante	87

PRESENTACIÓN

Un Estado democrático es digno de tal nombre si su fuerza proviene del reconocimiento social. Su legitimidad dimana de una sociedad sabedora de las decisiones de su Gobierno y de la razón de ser de las mismas. Y la única manera de que exista esta sociedad es que haya una puerta abierta en el edificio estatal que permita y garantice el libre acceso a la información de la gestión pública y de los recursos que se comprometen en su ejercicio.

En otras palabras: cualquier ciudadano tiene derecho a saber cómo funciona su Gobierno, el porqué de las acciones de sus funcionarios, qué recursos del erario son empleados en los distintos programas y proyectos instrumentados. Se requiere para ello no sólo de una vía abierta a los documentos elaborados en dependencias y entidades gubernamentales sino que estos sean confiables, útiles y que el acceso a ellos pueda ser oportuno y veloz.

Pues bien: para eso fueron creados la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pieza clave en el proceso de consolidación democrática en nuestro país. El Instituto es el organismo público encargado de establecer y vigilar los procedimientos mediante los cuales los ciudadanos podemos ejercer el derecho de acceso a la información pública gubernamental, el garante de que la información pública pueda llegar a las manos de sus legítimos poseedores: los ciudadanos.

El impacto de este derecho fundamental se ha confirmado en un sinfín de episodios de la vida política en las democracias modernas. La conservación o remoción de los gobiernos y muchos otros asuntos clave pueden llegar a depender, en última instancia, de la claridad, de la transparencia y del acceso a la información que los gobiernos puedan garantizar para sus ciudadanos.

Que México tenga su Ley de transparencia y un Instituto encargado de vigilar su correcta aplicación es un síntoma de buena salud. Y lo es todavía más cuando se despliega una función esencial: promover la cultura de la transparencia, hacer del conocimiento del público la existencia del derecho y los procedimientos y cauces para ejercerlo.

Para ello el IFAI convocó a un concurso nacional de ensayo y provocó la participación de centenas de estudiosos y estudiantes mexicanos. Yo fui una

de las personas encargadas de revisar y evaluar esa ingente cantidad de trabajos. No fue tarea fácil. Como corolario de dicha labor, el IFAI me ha encomendado presentar esta edición de los ensayos ganadores del Certamen llamado "México entra en la Era de la Transparencia". A ello me aboco a continuación.

Los 334 textos presentados a concurso son, de suyo, un indicador del gran interés que la sociedad mexicana tiene en torno a los temas de transparencia, acceso a la información y derecho a la privacidad, ejes temáticos del Certamen. Tal afluencia de trabajos representa no sólo un éxito de convocatoria sino la confirmación de la necesidad social de conocer y profundizar en torno a estas cuestiones, insoslayables en la vida moderna de nuestro país.

Llama la atención que el derecho a la privacidad, esa polémica y espinosa tensión entre lo público y lo privado, se haya hecho presente con tanta fuerza en el conjunto de trabajos premiados: tal es el tema de cuatro de los seis trabajos ganadores y de los primeros dos, de la categoría para menores de 26 años, el de Ileana Mejía y el de Salvador Romero, respectivamente.

Por supuesto, esto obliga a avanzar sin dilación en el establecimiento de reglas que garanticen que el derecho colectivo de acceso a la información no ponga en riesgo el principio irrenunciable e insoslayable a la privacidad. Hay una frágil línea, argumentan desde distintos ángulos los autores, entre el ámbito de la necesaria publicidad de la información en la gestión pública (protagonizada por los funcionarios gubernamentales) y el de su vida íntima. En otras palabras: no siempre es clara la frontera entre lo público de la actividad realizada por quienes ejercen y manejan recursos gubernamentales, han sido electos mediante el voto popular u ocupan cargos de autoridad, y la zona, inviolable, en la que tienen derecho a gozar de su privacidad.

En lo que respecta al tema de la transparencia, indisolublemente ligado al de la rendición de cuentas, debo mencionar el abordaje que hace Manuel Núñez Velasco, ganador del primer lugar en la categoría para mayores de 26 años. Este ensayo tiene la virtud de poner el dedo sobre la llaga del presupuesto público y traslada el acento del puro acceso a la información al argumento de que la forma en que el Ejecutivo Federal presenta al público los informes presupuestarios obstaculiza su entendimiento y uso por parte de la ciudadanía e impide llevar a cabo de manera correcta las tareas de fiscalización que sobre él debe ejercer el Congreso de la Unión.

Cabe hacer aquí una mención al trabajo que obtuvo el segundo lugar en la categoría para mayores de 26 años, escrito por Xavier López. En él están presentes la solidez académica y la crítica seria en torno a los retos que enfrenta un país en transición y que busca implantar la transparencia. Mediante un análisis kantiano de la publicidad y el derecho y un estimulante diálogo con Bobbio y su concepto del *poder invisible*, construye algunos peldaños desde los cuales comprender la importancia de acontecimientos recientes. Xavier López expone que “la importancia que concedemos a la opinión pública y a los medios de comunicación, representan mecanismos modernos para deliberar los asuntos públicos y vigilar el poder a través de lo que Bobbio califica como ‘el escándalo’, que no es más que la publicación de casos de corrupción y crimen y que castigan la reputación de los que cometen tal o cual ilegalidad”.

Por razones de espacio no me refiero a cada uno de los escritos premiados: será el lector su mejor juez. Sin embargo, puedo decir que los trabajos que el lector tiene en sus manos poseen la cualidad fundamental de todo buen ensayo: la de provocar, activar la reflexión, construir nuevas ideas y sugerir horizontes novedosos desde los cuales pensar la vida pública.

Sin duda, la deliberación sobre los actos de los gobernantes, funcionarios o políticos, así como su difusión, contribuyen a erosionar la cultura del secreto, la corrupción y esa brecha tajante entre gobernantes y gobernados que tantos males engendra en las sociedades. La transparencia ejercida en serio, con rigor, se traduce en confianza, confianza social hacia las instituciones públicas. Tal es la estimulante tarea de abrir la puerta para entrar en la era de la transparencia.

Con la convocatoria al Certamen Nacional de Ensayo “México entra en la Era de la Transparencia” y la publicación de los trabajos ganadores, el IFAI avanza en el cumplimiento de una de sus principales atribuciones, establecidas en el artículo 37 de la Ley, que en su fracción XIV establece la de “elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia”. Enhorabuena.

BEATRIZ SOLÍS LEREE
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
ASOCIACIÓN MEXICANA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN.

**LA PRIVACIDAD Y EL DERECHO
A LA INFORMACIÓN
COMO PARTE DE LA MODERNIDAD
EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO**

ILEANA MEJIA CH.

La historia ha sido testigo de los abusos y excesos con que los gobiernos de un sinnúmero de países han sometido a los pueblos a lo largo de los siglos, basados en un principio de oscuridad en su actuación. Pero los tiempos en que los gobernantes podían negarse o incluso olvidarse de rendir cuentas a los gobernados, al parecer han terminado o al menos, es lo que se ha pretendido a nivel internacional con la creación de diversos ordenamientos legales al interior de cada país, orientados a transparentar la gestión pública, incluso celebrando convenios a este respecto, como la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Hoy en día, la población está más conciente de su realidad y de sus derechos frente a quienes detentan el poder público. Los ciudadanos exigen a sus gobiernos se les mantenga informados sobre las actividades que realizan, y entre otros múltiples aspectos, a qué se destinan los ingresos del Estado.

La democracia, entendida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, comprende entre otras cosas, la rendición de cuentas y lo concerniente al derecho que tienen aquellos para acceder a la información generada y obtenida por el Estado en el ejercicio de la función pública.

Pero la información que maneja el Estado va más allá de los recursos económicos, materiales y humanos; engloba además, múltiples datos de las personas físicas que pueden ser catalogados como privados, de los cuales, tiene la obligación de resguardar bajo determinadas circunstancias o hipótesis.

Uno de los antecedentes más relevantes sobre la privacidad data de 1834, cuando la frase *"the right to privacy is the right to be let alone"*¹ tocó las puertas de la Corte Suprema de los Estados Unidos, al considerar el criterio *"defendant asks nothing –wants nothing, but to be a let alone until it can be shown that he has violated the right of another"*.

Años más tarde, Warren y Brandeis encabezaron una lucha en pro de la vida privada a través de una publicación denominada *"The right to Privacy"*, pero aun y cuando el juez Cooley proclamó el "derecho de ser dejado tranquilo y de no ser arrastrado a la publicidad"², la jurisprudencia rechazó la idea del derecho a la privacidad, reconociendo su fundamento constitucional con motivo del caso *Griswold C. Cosmetiant*.

¹ O'Callaghan, Xavier. *Libertad de expresión y sus límites: honor, intimidad e imagen*, España, Revista de Derecho Privado, Pág. 87.

² Novoa Monreal, Eduardo. *Derecho a la vida privada y libertad de información*, México, Siglo Veintiuno, 1981, Pág. 26.

“El Siglo de las Luces” marcó el inicio de una nueva etapa, no sólo en la vida de Francia, si no que logró permear incluso a nivel internacional. Así, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, constituyó una premisa fundamental para la creación de los denominados derechos de la personalidad, que descansaban en los principios de igualdad y libertad, dentro de los cuales, se incluyó el derecho a la vida privada, alcanzando su protección en ese país, con la Ley del 17 de julio de 1970.

Incluso, cuando en nuestro país el tema es relativamente nuevo, la Ley de Imprenta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1917, ya contempla en su artículo primero los ataques a la vida privada y en el artículo treinta y uno, la sanción aplicable.

En los artículos de referencia puede advertirse claramente que el legislador en ningún momento aporta un concepto de vida privada; sin embargo, sienta un precedente sobre la protección de este derecho y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que si bien la ley no da un concepto de vida privada, si lo contiene tácito, pudiendo recurrir al método de la exclusión, sosteniendo que: vida privada es aquella que no constituye vida pública.

Al hablar de privacidad nos enfrentamos con un grave problema: el concepto de intimidad no es estático, sino que va cambiando conforme se modifican las costumbres y la ideología de un pueblo; varía según el tiempo y el lugar y si bien, mucho se ha hablado de ella, poco se ha legislado en esta materia y aún la doctrina no ha logrado sentar un concepto uniforme.

Muy aventurado resulta el pretender definir a la privacidad: “La intimidad, que por sí misma ya es un concepto relativo y no está, ni puede estarlo perfecta y objetivamente concretado, tiene, además, que ser delimitado; lo cual, a su vez, es tarea más difícil todavía”³.

Ello nos “...conduce al rechazo de un concepto absoluto de vida privada, con límites y contenidos fijos e inmutables. Es preciso aceptar, por consiguiente, que se ha de trabajar con un concepto multiforme, variable e influido por situaciones contingentes de la vida social”⁴.

Por cuestiones de orden, debemos partir de la idea de que lo privado, se refiere a aquello “que es particular y personal de cada uno. Que está reservado a una sola persona o a un grupo selecto y escogido”⁵. Pero a la palabra “privado” se le identifica también con el vocablo “íntimo”, concebido como aquello “que se hace en la intimidad de la familia o amigos más próximos”⁶.

En la doctrina mexicana se han empleado los términos privacidad e intimidad como sinónimos, para referirse a “...aquella parte de la vida personal que todo ser humano pretende sustraer a la indiscreción de los demás. Está constituida por aquellas vivencias de la vida familiar que

³ O’Callaghan, Xavier. Op. Cit. Pág. 105.

⁴ Novoa Monreal, Eduardo. Op. Cit. Pág. 44.

⁵ Gran Diccionario de la Lengua Española. Larousse-Planeta, S.A. 1996. Edición en CD-ROM.

⁶ Ídem.

constituyen en rigor de verdad su esencia y que deben permanecer en el sagrado de la vida doméstica para la protección y conservación de los lazos familiares. Asimismo forman parte importante de este derecho a la intimidad, todos los actos inmediatamente relacionados con la consumación de la vida amorosa”⁷.

En el campo del derecho civil, el Código Civil para el Distrito Federal, entre otros códigos de la República, como el de Jalisco, Tlaxcala y Quintana Roo, han reconocido a la vida privada como parte integrante de los derechos de la personalidad. Al respecto, el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal establece que “por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, *vida privada*, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás...”

Pero a pesar de su inclusión dentro de los derechos de la personalidad, el artículo en cita, se limita a una mera enumeración de los derechos de la personalidad, sin establecer los alcances de los mismos. Mucho menos puede decirse que proporcione un concepto.

Lo que es más, si en el campo del derecho Civil no se ha logrado definir a la privacidad como derecho de la personalidad, en el derecho Constitucional, como garantía individual, las aportaciones han sido prácticamente nulas, salvo a las que se refiere la Ley de Imprenta.

No debemos perder de vista que la ley expresada, reglamenta los artículos sexto y séptimo constitucionales, por lo que, regulan a la vida privada como una garantía individual, más no como un derecho de la personalidad, con las consecuencias que ello implica.

La privacidad como garantía individual, es oponible por los particulares frente a la autoridad. Como derecho de la personalidad, sólo tiene cabida entre particulares. En el primero de los supuestos, estamos en presencia de relaciones de supra a subordinación y, en el segundo de los casos, frente a relaciones de coordinación. De este modo, hablamos de que la rama del derecho que los regula es el derecho Público y el derecho Privado, respectivamente.

Pero, ¿qué debemos entender por garantía? El término proviene de la voz anglosajona *warranty*, que quiere decir “asegurar, proteger, defender o salvaguardar”⁸. Adoptadas en un principio por el derecho Privado, este vocablo fue acogido por el derecho Público para significar “diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del Gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden Constitucional”⁹.

⁷ Galindo Garfias, Ignacio. *Derecho Civil Primer Curso, México*, Porrúa, 19 ED. 1995, Pág. 334-335.

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 30ª ED., 1998, Pág. 161.

⁹ *Ibid.* Pág. 162.

Vistas desde la perspectiva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la privacidad es una garantía individual consagrada en el artículo séptimo, el cual establece en su primera parte que “Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la *vida privada*, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito”.

Si bien es cierto, el artículo séptimo Constitucional no preceptúa en forma expresa que la privacidad es una garantía individual, y que frecuentemente a estas se les asocia con los primeros veintinueve artículos de la Constitución, debemos tener presente que “el concepto de ‘garantías individuales’ no es restrictivo, sino por el contrario, extensivo; es decir, no se debe identificar a las garantías individuales con los veintinueve primeros artículos de la Constitución, pues éstos solamente las enuncian en forma más o menos sistemática, sino referirlas a todos aquellos preceptos constitucionales que por su espíritu mismo vengán a complementar, en diversa manera, las primeras veintinueve disposiciones, toda vez que la declaración contenida en el artículo primero es lo suficientemente amplia para inferir que es a través de toda la Constitución como se consagran las garantías individuales o del gobernado”¹⁰.

Todo lo anterior nos conduce a concluir que resulta ambicioso aportar un concepto de intimidad y sin embargo, tanto más se complica el presentarlo, tanto más se hace necesaria su emisión.

Así pues y sin pretender sentar un concepto aplicable para todo el sistema jurídico mexicano, nos atrevemos a decir que la privacidad se conforma de aquellos datos y acciones relativos a problemas personales, familiares y de pareja, relaciones sexuales, enfermedades crónicas o de transmisión sexual, funciones fisiológicas de excreción, y los demás de naturaleza análoga, que por su propia y especial naturaleza, deben mantenerse –por regla general– a salvo del conocimiento de extraños, a fin de evitar la vergüenza, o la burla, por considerarse penosos o socialmente inaceptables. Deben considerarse también como íntimas, las actividades realizadas dentro del hogar a puerta cerrada.

La regla general establece que la vida privada debe mantenerse ajena al conocimiento de extraños, sin embargo existen algunos casos de excepción. El primero de ellos se presenta cuando estamos en presencia de datos y/o acciones que sirvan de prueba en un juicio seguido ante los Tribunales, tratándose por ejemplo, de actos constitutivos de un delito.

Un segundo caso de excepción se presenta cuando una persona acude con un médico o un psicólogo, por citar algunos ejemplos, y bajo consulta plantea una enfermedad o un problema familiar, para obtener una solución. En estas hipótesis, la información proporcionada quedará a salvo, toda vez que dichos profesionales están sujetos al secreto profesional, lo que les impedirá darlos a conocer a terceras personas.

¹⁰ Ibid. Pág. 188.

En ocasiones, los actos concernientes a la vida privada tienen verificativo en público y bajo estas circunstancias, no podrá alegarse una violación a la privacidad, puesto que se parte de la idea de que si el titular de la misma no quiere hacerlos del conocimiento de los demás, debe ser él quien en primer término, salvaguarde su intimidad omitiendo realizar dichas conductas frente a extraños.

Una última excepción tiene lugar cuando el titular de la vida privada decide hacer partícipes de la misma, a personas ajenas al mismo, situación en la cual no podrá alegar una intromisión en su intimidad, pues él ha otorgado su consentimiento.

Paralelo a la privacidad y bajo el resguardo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, existe el término de “datos personales”. Pero si el concepto de privacidad ha resultado vago, impreciso o incluso imposible de concretar, el concerniente a los datos personales, lo es todavía más, pues debemos preguntarnos ¿qué son los datos personales?, ¿pueden considerarse como sinónimos de privacidad o intimidad? o ¿es que acaso se trata de figuras diferentes?

Desde el punto de vista de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la privacidad existe bajo el marco de los denominados “datos personales”, considerando como tales a “La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad” y, como sistema de datos personales al “conjunto ordenado de datos personales en posesión de un sujeto obligado”.

La enunciación presentada en la ley en cita, no resulta muy apropiada, puesto que confunde a la privacidad con otros conceptos, como los atributos de la personalidad. Ciertamente es el nombre y el domicilio, por citar algunos casos, son datos que bajo determinadas circunstancias se mantienen en reserva, pero no por ello se les debe considerar como privados, puesto que como ya se dijo, son parte de los denominados atributos de la personalidad.

Por otra parte, aspectos como las creencias o convicciones religiosas o filosóficas, no pueden considerarse como datos personales, al menos no dentro de nuestra sociedad, puesto que no afectan en forma alguna la intimidad de las personas, supuesto indispensable, de conformidad con el artículo 3º fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De una interpretación armónica, entre los conceptos antes señalados y del espíritu de la Ley, podemos concluir, que por datos personales debemos entender aquellos que se refieren al nombre, domicilio, número telefónico, fecha de nacimiento, dirección de correo electrónico y los demás de naturaleza análoga, referidos a las personas físicas.

Resulta conveniente señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido tesis de jurisprudencia o jurisprudencia alguna, que permita desentrañar el sentido de los datos personales, por lo que habremos de conformarnos con los conceptos que de ellos puede brindar la ley, la doctrina y los estudiosos del derecho.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que los datos personales no deben confundirse con la privacidad, pues mientras aquellos se refieren a cuestiones más o menos generales que no exponen a los sujetos al desprecio o ridículo, ésta precisa que se trate de datos que por su naturaleza, expongan a su titular a la repulsión o burla de sus congéneres, respecto de los cuales se pretende brindar una protección, a efecto de asegurar un desarrollo armónico de la personalidad de todo ser humano, situación que redundará en un beneficio no sólo personal, sino de la sociedad en general.

La privacidad como aspecto fundamental de la modernidad, ha sido rescatada en parte con la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, refiriéndose a ella equívocamente, en forma de “datos personales”.

Uno de los objetivos de la ley en cita, lo constituye el “Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados”, entendidos como –los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal– a través de una restricción, al considerarla como información confidencial, pero sólo respecto de aquellos datos que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

Pero ¿cómo distinguir bajo qué circunstancias es necesario dicho consentimiento? Aún y cuando la Ley no lo establece en forma expresa puede obtenerse la respuesta interpretando *contrario sensu* el artículo 39 del Reglamento de la ley en comento, por lo que podemos decir que se requiere el consentimiento expreso del titular de la información, siempre y cuando no esté en serio peligro la vida o salud de la persona de que se trate.

Pero en un país como el nuestro, donde la inseguridad embarga nuestras vidas, donde la delincuencia merma nuestra tranquilidad, ¿es lícito el proporcionar los datos personales de una persona sin su consentimiento cuando está en serio peligro su vida o salud?, lo que es más, ¿cómo podrá establecerse en qué casos se presentan dichos supuestos?, ¿acaso no resulta contradictorio con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 13 de la ley en comento, la cual clasifica como reservada aquella información cuya difusión pueda poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona?

Debemos entender que si bien es cierto, el derecho a la información nos permite solicitar diversa información en manos de los poderes de la Unión, también lo es que deben respetarse los límites que la ley ha impuesto al respecto.

Entendido como la obligación que tiene el Estado de informar a través de los diversos medios de comunicación, de manera regular, la multiplicidad de opiniones de los partidos políticos y en general, de dar a conocer toda aquella información generada por el Estado que sin afectar la vida política y

económica del país, contribuya a lograr una sociedad consiente de la realidad del país; en México, el derecho a la información está considerado como una garantía individual, complementaria a la libertad de expresión, según se desprende del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

Pero la inclusión del derecho a la información en nuestro país, no es tan reciente como pudiera llegar a pensarse; data de 1977, con ocasión de la iniciativa presidencial de fecha 5 de octubre, emanada de la denominada “Reforma Política”, tal y como lo señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Si bien es cierto que el derecho a la información no surge con motivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, también lo es que no existía hasta antes de ésta un ordenamiento y mucho menos un Instituto que se encargara de velar el cumplimiento de esa garantía individual.”

Al hablar del derecho a la información, debemos aludir también, al derecho de petición consagrado en el artículo 8º Constitucional, pues ambos son correlativos y bien puede decirse que se encuentran tan íntimamente ligados que van de la mano.

La propia Constitución señala que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario, ya sea concediendo o negando la información solicitada.

Pero cuando en las peticiones se requiera información catalogada como privada, el Estado debe negarla, aun cuando se formulen por escrito, de manera pacífica y respetuosa, puesto que de lo contrario se estaría violando la Constitución, así como las leyes que emanan de ella y que se relacionan con la materia.

Desde antes de la creación de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se consideró que “la democracia debe incluir un sistema de rendición de cuentas a efecto de que la sociedad civil tenga la posibilidad real de fiscalizar los actos del gobierno, a través del derecho a la información ...al obligar la entrega oportuna de información útil y veraz, se establece un antídoto contra los desvíos del poder”¹¹, estimándose que “no debe hacerse pública la información relacionada con el proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión y, la relacionada con los datos personales cuya publicidad pueda ser una invasión a la privacidad”¹².

¹¹ Tomado del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

¹² Ibid.

Un aspecto que estimamos peligroso, es el que la ley en comento tenga como fin, de conformidad con lo expresado en su artículo primero, “proveer 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”, pues hablar así de extenso, implica que tanto nacionales como extranjero, mayores y menores de edad, puedan solicitar al Estado diversa información, sin tomar en consideración que el artículo octavo Constitucional preceptúa que en materia política, sólo podrán ejercer el derecho a la información los ciudadanos de la República.

Estamos concientes de que parte de la reforma del Estado y de la inclusión de México a la modernidad, ha sido la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como parte fundamental de una nueva cultura de la “transparencia”. Si bien es cierto, esta Ley tiene por objeto garantizar el acceso de toda persona a la información en poder del Gobierno Federal, también lo es que la misma no puede concederse en forma arbitraria, ni desordenada, pues de hacerse así, se estarían contraviniendo disposiciones de orden público.

Al igual que todos los ordenamientos legales, la multicitada Ley prevé casos de excepción y en materia de privacidad, estima que bajo determinadas circunstancias, pueden proporcionarse datos que estén considerados como íntimos.

Considerada como información confidencial, los datos personales pierden dicho carácter cuando se encuentren en registros públicos o en fuentes de acceso público. ¿Pero qué pasaría si por equivocación o por una interpretación errónea de la Ley, el Gobierno publica por algún medio, como el internet, algún dato personal, sin el consentimiento de su titular?, ¿no estamos acaso, en presencia de una fuente de acceso público? En los términos en que está concebido el artículo 18 de la ley en comento, el titular de la misma, no podría entonces reclamar al Estado una violación a su privacidad, puesto que la misma claramente señala que en dicho supuesto, la información publicada no se considera como confidencial, situación que resulta a todas luces, contraria al espíritu de todos aquellos ordenamientos legales tendientes a proteger este derecho.

Señala la Ley que cuando se requiera del consentimiento de los individuos, para la difusión, distribución y comercialización de los datos personales, la información será catalogada como confidencial. La autorización correspondiente deberá ser expresa, constar por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información. No obstante, su reglamento dispone que no se requiera del consentimiento expreso, cuando esté en serio peligro la vida o salud de la persona de que se trate, pero ¿a qué persona se refiere?, ¿al que la solicita o a aquél de quien se trate?

Incluso, ni la Ley ni el Reglamento especifican en qué casos está en serio peligro la vida o salud de la personas. Lo que es más, de acuerdo con la fracción IV del artículo 13 de la Ley, en relación con la fracción I del artículo 14, si la información de que se trata, pone en riesgo la vida, la seguridad o la

salud de cualquier persona, debemos entender que se trata no sólo de información confidencial, sino además, reservada.

Por otra parte, si la hipótesis prevista en la fracción I del artículo 14 de la Ley discurre que también se considerará como reservada, aquella información que por disposición expresa de una ley, sea considerada *confidencial*, reservada, comercial reservada o *gubernamental confidencial*, ¿cual es el propósito de clasificar la información en reservada y confidencial?

Lo anterior, sin considerar que da pauta para que diversas instancias del Gobierno Federal se nieguen a proporcionar información so pretexto de que en su ley está clasificada como reservada o confidencial.

Nuestro sistema jurídico prevé en el artículo primero de la Ley de Imprenta, las situaciones constitutivas de ataques a la vida privada; sin embargo, la confunde con otros derechos como el que se refiere al honor, restringe los ataques a la sola divulgación de asuntos concernientes a la misma intimidad, sin considerar que la mayoría de las veces va precedida de una intromisión y por si fuera poco, precisa que la manifestación o expresión realizada, sea maliciosa.

Debemos tomar en consideración, que la Ley de Imprenta data de 1917 y que por consiguiente no contempla otras formas de intromisión a la privacidad. Sin embargo, la legislación debe irse reformando conforme se transforma la sociedad, para no convertirse en letra muerta y en nuestra materia, al día de hoy, podemos incluir más formas de transgredir la intimidad, que debieran ser incluidas por la Ley.

La primera de ellas, se presenta cuando sin el consentimiento de la persona de quien se trate, otra u otras, obtienen información estimada como privada por cualquier medio, pudiendo o no verificarse a través de interceptaciones telefónicas o empleando dispositivos para captar imágenes, como cámaras de video, o bien, mediante el uso de dispositivos para captar sonidos, tales como micrófonos.

Esta inclusión tiene cabida, en virtud de que “Los medios tradicionales de protección de la vida privada han sido absolutamente desbordados por las nuevas modalidades de ataque que en contra de ella proporciona el actual adelanto científico y tecnológico”¹³. Estamos en presencia “de nuevos aparatos que permiten captar desde muy lejos o a través de obstáculos materiales imágenes o conversaciones de otros, además, conservarlas por tiempo indefinido. Se trata de medios mucho más temibles que los ojos o los oídos del hombre”¹⁴.

La obtención de datos y/o acciones de la vida privada, sin el consentimiento de quien deba otorgarlo, constituye una segunda forma de atacar este derecho, resaltando que en este supuesto no es necesaria su divulgación; la sola intromisión constituye, por sí misma, un ilícito.

¹³ Novoa Monreal, Eduardo. Op. Cit. Pág. 96.

¹⁴ R. Nelson. Citado por Novoa Monreal, Eduardo. Op. Cit. Pág. 93.

Tratándose de información solicitada al Gobierno Federal, clasificada como confidencial por referirse a datos privados, sería poco factible que se presentara el supuesto anterior, pues al tratarse de datos que deben obrar en manos del poder público resulta improbable que el Estado los obtenga en forma ilícita, si bien no imposible.

Por otra parte, si al peticionario el Estado le proporciona datos íntimos de un particular, sin el consentimiento de éste, estaríamos frente a una violación clara a la privacidad y lo que es más, a diversos ordenamientos legales. Pero, ¿a quién debe sancionar la ley?, ¿a quien los solicitó o a quien los proporcionó? La lógica indica, que son los Poderes de la Unión que hayan autorizado su entrega quienes deben responder por el daño causado, pues bajo su cuidado ha quedado el resguardo de los mismos.

No obstante lo anterior, si los Poderes de la Unión negaron el acceso a la información y es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, quien resuelve que la misma debe entregarse, entonces la responsabilidad recaerá en dicho Instituto, pues no debemos olvidar que el derecho a la información conlleva en sí mismo, una obligación, que es la de informar con responsabilidad, sólo respecto de aquello que la ley no estime como reservado.

A lo largo de este trabajo hemos expuesto múltiples ideas acerca de la privacidad y los aspectos que comprende, sin embargo, es conveniente resaltar el porqué de su importancia; su razón de ser.

Han transcurrido varios siglos desde que el ser humano apareció en la tierra y probablemente gran parte de su tiempo lo ha dedicado al trabajo. Ha creado instituciones a través de las cuales ejerce su soberanía. Ha acumulado grandes riquezas materiales creyendo erróneamente encontrar en ellas la felicidad, olvidándose de cultivar y de alimentar su mente y su espíritu.

En la actualidad, hemos desatendido nuestros sentimientos, e incluso los utilizamos como un recurso para continuar acrecentando nuestro patrimonio económico, explotándolos y comercializándolos. El ejemplo más claro de ello es el empleo de varios de los aspectos que engloba la privacidad, ya sea con o sin el consentimiento de los titulares de la vida privada.

Pero si la ley ha reconocido la existencia de la privacidad e incluso la ha protegido, no ha sido tan sólo porque nuestros legisladores no hayan tenido otro tema sobre el cual legislar, no; sencillamente se trata de que han percibido que uno de los aspectos más importantes de los seres humanos lo constituye su patrimonio moral, dentro del cual se incluye a la intimidad, misma que al verse protegida permite un mejor desenvolvimiento de la persona influyendo en su autoestima y en la consideración que de sí mismo tienen los demás.

Los resultados son muy claros. Se ha demostrado que cuando una persona se siente a gusto consigo misma y con el medio en el que se desarrolla, su productividad se ve incrementada a nivel personal y profesional. Pero supongamos que su privacidad se ve vulnerada por un particular o incluso por el Estado; las defensas del individuo decaen y ya no es tan productivo como antes.

Más allá de las injerencias que la violación a la privacidad pueda tener a nivel personal de su titular, existen consecuencias que pueden trascender incluso a la vida de un país. Y ¿es que acaso los múltiples problemas sociales y económicos por los que atraviesa nuestra nación no son lo suficientemente graves como para acrecentarlos con este tipo de situaciones?

Claro es que las intromisiones ilícitas a la vida privada de cualquier persona física, redundan de una forma u otra en el desarrollo económico de un país, pues al verse afectada su esfera íntima, el hombre o la mujer, sufren un daño moral que tiene como consecuencia, un detrimento patrimonial de orden moral, pudiendo redundar en una disminución en la productividad de las naciones.

Aspectos tan simples como éstos, pueden contribuir a que un país eleve su nivel y su potencial económico, político y social: Es un principio clave en la vida moderna de las naciones hoy en día. No en vano, potencias mundiales como los Estados Unidos de Norteamérica y países como Francia, se han preocupado y ocupado por brindar una protección jurídica a la intimidad, pues han comprendido que ésta constituye parte fundamental de los seres humanos, resultando ser uno de los pilares del desarrollo armónico de cualquier Estado.

La modernidad no sólo se mide por el desarrollo científico y tecnológico con que se cuenta para elevar los niveles económicos en las sociedades de hoy en día. Comprende un sinnúmero de aspectos determinantes para el desarrollo de cualquier nación que se precie de estar a la vanguardia. La modernidad lleva implícito el respeto a los derechos considerados como inherentes al ser humano, de aquellos estimados indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad.

México, hace ya varios años que está luchando por incursionar como una sociedad actual, y uno de los recursos de que ha echado mano, ha sido la Ley, pues a través de ella ha creado diversos instrumentos jurídicos que permiten regular un sinfín de conductas y situaciones que como consecuencia de la evolución de las sociedades se presentan día con día.

Muy meritorio resulta la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, junto con el Instituto Federal de Acceso a la Información, dado que constituyen un gran paso para la modernización no sólo de nuestro sistema jurídico, político y social, pues fomentan la cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas, aspectos reclamados incluso, en otras naciones¹⁵.

¹⁵ En efecto, en el preámbulo de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 se puede leer que "Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, al poder cotejarse a cada instante con la finalidad de toda institución política, sean más respetados y para que las reclamaciones de los ciudadanos, en adelante fundadas en principios simples e indiscutibles, redunden siempre en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos".

En materia de privacidad no debe pasar desapercibido que lo más apropiado sería que se expidiera una ley reglamentaria del artículo séptimo Constitucional en donde se legislara sobre la materia en forma más amplia, tomando en consideración quizá, lo expuesto en este breve ensayo, así como lo expuesto por la doctrina y por el derecho de otros Estados, y regular tan sólo en la ley, lo concerniente estrictamente a los datos personales, concebidos en los términos en que se ha venido haciendo en el presente trabajo, pues sería una gran contribución jurídica y social para nuestro país.

Bibliografía Consultada

- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 30ª ED., 1998.
- Carmona Salgado, Concepción. *Libertad de Expresión e información y sus límites*, Editoriales de Derecho Reunidas.
- Galindo Garfias, Ignacio. *Derecho Civil Primer Curso*, México, Porrúa, 19 ED. 1995.
- Gutiérrez y González, Ernesto. *El patrimonio, el pecuniario y moral o derechos de la personalidad*, México, Porrúa, 5ª ED., 1995.
- Novoa Monreal, Eduardo. *Derecho a la vida privada y libertad de información*, México, Siglo Veintiuno, 1981.
- O'Callaghan, Xavier. *Libertad de expresión y sus límites: honor, intimidad e imagen*, España, Revista de Derecho Privado.

**PRIVACIDAD: PRINCIPIO DE LA MODERNIDAD:
ANÁLISIS DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR
Y DE LAS LISTAS NOMINALES CON FOTOGRAFÍA
EMITIDAS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL,
A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

SALVADOR ROMERO E.

Justificación

Se decidió escribir un análisis sobre la Credencial para Votar¹ y las listas nominales con fotografía, ambos documentos expedidos por el Instituto Federal Electoral, revisándolos profundamente desde la nueva perspectiva que nos da la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, principalmente porque esta Ley, contiene importantes disposiciones relativas al extremo cuidado que los órganos administrativos a quienes obliga, deben tener en el manejo de los datos personales que dichas autoridades tengan a su disposición. En el caso de dichos documentos, existen importantes argumentos sociales y jurídicos, para establecer la hipótesis de que, la inserción del domicilio del ciudadano en ambos documentos, violenta el espíritu de la protección a la privacidad contenido explícita e implícitamente en la referida Ley.

El tema se considera importante, porque mucho se ha hablado y escrito sobre los alcances de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en materia del cumplimiento de dos de sus objetivos por parte de las autoridades obligadas, los relativos a la transparencia de la gestión pública y a las previsiones para que toda persona tenga fácil y sencillo acceso a la información pública, analizándose a fondo si las autoridades efectivamente están ya cumpliendo con la obligación de tener en sus sitios de Internet, la información pública a que los obliga la Ley. Sin embargo, a pesar de que se han hecho exhaustivos ejercicios sobre si las autoridades han avanzado en el cumplimiento de dichas obligaciones, muy poco he escuchado o leído acerca del cumplimiento de otro de los objetivos de la Ley, igualmente importante a los ya referidos, el de garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados. Si bien es cierto, que pareciera que dicho objetivo no es en esencia, el primordial de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mismo que de entrada no se menciona en el nombre de la Ley, mientras que los diversos objetivos sí, lo cierto es que los objetivos de la referida, no son enumerados en orden de importancia por la propia Ley, y por lo tanto, todos ellos son igual de importantes.

¹ El término "Credencial para Votar" se utilizará en mayúsculas, tal como es utilizado en el texto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así las cosas, se considera de suma trascendencia revisar la importancia y los alcances del objetivo de garantizar la privacidad del ciudadano, y una buena manera de hacerlo, es analizando si el Instituto Federal Electoral da cumplimiento a dicho objetivo, cuando expide dos documentos tan importantes en la vida de los mexicanos y para la democracia del país, a saber: la Credencial para Votar y las listas nominales con fotografía, aterrizando, con el análisis profundo de dicho tema particular, el subtema motivo del presente certamen: “Privacidad: el principio de la modernidad”.

El cumplimiento de dicho objetivo, es en esencia, igual o más importante que los objetivos de transparentar y permitir a los gobernados el acceso de la información pública, toda vez que la apertura irresponsable de archivos públicos, violentaría automáticamente el derecho de privacidad de los ciudadanos, y por lo tanto, el vigilar que se garanticen los medios para proteger los datos personales, es desde mi punto de vista, más importante que la transparencia misma, pues si bien el incumplimiento de los otros objetivos mencionados, es muy negativo para el desarrollo de la sociedad en general, el incumplimiento del objetivo de la protección de los datos personales, puede poner en riesgo la integridad física y emocional, e incluso la vida de los ciudadanos, así como también la vigencia del régimen democrático del país, lo cual es desde luego, mucho más delicado que la simple falta de transparencia en un órgano del gobierno.

Objetivos

Uno de los principales objetivos del presente ensayo, será el demostrar con argumentos técnico-jurídicos que el Instituto Federal Electoral no cumple con el objetivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, consistente en que todos los sujetos obligados por la Ley, deben garantizar la protección de los datos personales que tengan en su posesión. Dicho incumplimiento se actualiza con la expedición de dos de los documentos más importantes emitidos por el Instituto, denominados Credencial para Votar y listas nominales con fotografía, ya que dichos documentos violentan el derecho a la privacidad de los mexicanos, según los argumentos que se verterán.

Otro de los principales objetivos que se buscará conseguir, independientemente de que se consiga o no demostrar el objetivo mencionado en el párrafo anterior, será el de concientizar a los lectores de la importancia y los alcances de la garantía de privacidad tutelada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pues si bien dicha Ley representa un importante avance para la sociedad mexicana, por todo lo positivo que implica el tener un gobierno transparente, debe ser preocupación de todos los ciudadanos mexicanos, el que se garantice cabalmente la protección de los datos personales, que éstos se encuentren obligados a proporcionar a las diversas autoridades sujetas a dicha Ley. Se considera que la mejor manera de conseguir este objetivo, será analizando con la mayor seriedad y responsabilidad posible, dos de los documentos más conocidos y aceptados por la ciudadanía, la Credencial para Votar y las listas nominales con fotografía.

Otro objetivo importante, será establecer que corresponde al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, la revisión profunda de dichos documentos, ya que a dicho Instituto corresponde la importante y extenuante labor de proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades obligadas por la Ley Federal de Transparencia².

Para conseguir los objetivos que se plantean, se comenzará con el análisis social de la Credencial para Votar con fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral, de su trascendencia y de la importancia que ha tomado en el país en los últimos diez años, así como de la forma en que su utilización ha trascendido mucho más allá de la esfera meramente político-electoral.

Se continuará con una revisión de lo importante que es la protección de los datos personales. La propia Ley Federal de Transparencia contiene una definición de lo que debe entenderse por “datos personales”, definición de la cual partiremos, para hacer el análisis correspondiente de la manera en que actualmente, maneja el Instituto Federal Electoral los datos que le son proporcionados por el electorado, y sobre todo, un análisis profundo de la información que es plasmada en las credenciales para votar y en las listas nominales, ambos documentos emitidos por dicho Instituto.

Después se establecerán los motivos legales y los juicios lógicos del por qué es innecesario que se plasme textualmente el domicilio del administrado en la Credencial para Votar y en las listas nominales con fotografía, y de las razones por las cuales el asentamiento de dicho dato personal en las credenciales para votar, y posteriormente en las listas nominales de electores con fotografía distribuidas a los partidos políticos y a los consejos distritales, es contrario a las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como al espíritu de la misma.

Desarrollo

En el presente ensayo se utilizarán indistintamente los términos “particular”, “ciudadano” y “administrado”, para definir a la persona que actúa ante la administración pública, del ámbito que ésta sea, en su carácter de ciudadano que busca de la autoridad la emisión de un acto administrativo cualquiera³.

Antes de poder demostrar que los documentos denominados Credencial para Votar y listas nominales con fotografía, emitidos por el Instituto Federal Electoral, contradicen efectivamente lo establecido por la Ley Federal de Transparencia, se hará un análisis de la importancia que tiene el primero de dichos documentos, la Credencial para Votar, en nuestra sociedad. No obstante que, para bien o para mal, la credencial de elector con fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral, se ha convertido en parte importantísima en la vida de la mayoría de los mexicanos, dicho documento no es más importante que el derecho a la privacidad que tiene todo ciudadano.

² El término “Ley Federal de Transparencia” se utilizará indistintamente en este ensayo, para referirse a la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, pues dicho título abreviado, no se confunde con el título de ninguna otra ley de carácter federal y no se da lugar a confusiones.

Por el hecho de que la credencial de elector, se haya convertido en un documento reconocido y aceptado por la mayoría de los mexicanos y de las instituciones públicas y privadas que operan en el país, no se debe perder de vista que es un documento emitido para un fin específico, y sobre todo, que no se trata de un documento que se encuentre por encima de la ley,

Si bien pareciera, que el tema de la credencial electoral y las listas nominales con fotografía, correspondería más bien a un ensayo sobre temas relativos a la materia electoral, el enfoque que se le da a la naturaleza, utilización, ventajas y desventajas de dicho documento público, así como el sentido que se da a la crítica y análisis que se hace de los mismos, convierte este ensayo en uno relativo a la materia de privacidad y acceso a la información en nuestro país. Con la nueva Ley federal en materia de transparencia y acceso a la información pública, las leyes estatales que se han expedido y se seguirán aprobando como consecuencia, y los reglamentos que expedirán o deberán expedir la mayor parte de los dos mil cuatrocientos veintinueve municipios de la República Mexicana, aunados a los de los organismos descentralizados o autónomos que deberán hacer lo propio, se iniciarán un sinnúmero de peticiones y solicitudes por parte de los administrados, que traerán como consecuencia un importante número de criterios encontrados sobre dónde exactamente está el límite entre la información del dominio público y la información de carácter personal y confidencial, que por disposición de la propia Ley no será accesible a los administrados.

Previendo la gran dificultad que significará, el llegar a una delimitación exacta y aceptada por la mayoría de administraciones y administrados, me parece pertinente hacer un análisis de un documento tan aceptado nacionalmente, cuyo valor práctico resulta invaluable, y sin el cual, las nuevas generaciones no imaginamos como era posible, ya no digamos convivir, sino vivir sin él. Es un documento que se utiliza para prácticamente todos los actos en que se requiere identificarse, un documento sin el cual, nos convertimos en una especie de bichos raros, pues es totalmente comprensible y socialmente aceptado, el conocer a personas sin cartilla militar, sin licencia de conducir, sin tarjeta del seguro social, sin pasaporte, sin tarjeta de crédito y hasta sin acta de nacimiento, pero el conocer y tratar con alguien que no tiene Credencial para Votar con fotografía, ¡ni pensarlo!

Las razones para llegar al punto en el que nos encontramos, en el cual la Credencial para Votar con fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral, es el documento de identificación por excelencia en los Estados Unidos Mexicanos, y sin el cual, ya pocos jóvenes concebimos una existencia normal, no es una casualidad. Se han invertido muchos millones de pesos en la última década, más los que se acumulen este mes, en convencer a la gente de irse a tomar la dichosa foto, de ir a tramitar su credencial, de ir a reportar su cambio de domicilio y de ir a ejercer su derecho al voto con ella. Consecuentemente, siendo nuestro país un pueblo televisivo por excelencia, el nombre, las características y la forma de la misma, así como los "slogan"³

³ González Pérez, Jesús, *El Administrado*, Madrid 1966. Publicaciones Abella.

⁴ Tecnicismo de la lengua inglesa, utilizado para definir frases publicitarias breves, que buscan llamar la atención y que acompañan a un producto determinado.

utilizados por el IFE⁵ para promover la dichosa credencial, ya forman parte indisoluble en la vida de la inmensa mayoría de los mexicanos, incluidos desde luego los futuros electores. Aquellos contados ciudadanos mexicanos, que no hayan sido víctimas de esta década de bombardeos, entre los cuáles desde luego no me incluyo, han tenido de cualquier forma que sacar su Credencial para Votar, incluso sin tener deseos de votar, pues su utilización como ya se dijo, es necesaria en las actividades diarias de cualquier persona medianamente incorporada a cualquier tipo de actividad social, comercial o administrativa⁶.

Así las cosas, es indubitable que la Credencial para Votar con fotografía, es parte importante de cada uno de los mexicanos mayores de edad que en este país vivimos, y no por su razón teleológica para la cual fue concebida, pues como es de todos conocido, el abstencionismo en nuestro país es muy elevado, al grado de que ha habido elecciones en que solo uno de cada dos electores registrados y con Credencial para Votar han acudido a las urnas, lo cual por alarmante, es motivo no de otro ensayo, sino de muchos libros. Lo único que pretendo demostrar con estos datos, en cuyas precisiones no redundaré, es lo significativo que es este documento, tanto, que casi la mitad de los mexicanos que lo tiene, no lo utiliza para el motivo para el cual fue concebido, y sin embargo lo necesita. Surgen entonces importantes interrogantes, tales como si el administrado que tramita ante el Instituto Federal Electoral, el documento público denominado “Credencial para Votar” ¿lo hace realmente para votar?, y quienes lo tramitan para votar ¿lo hacen exclusivamente para este fin, guardándolo como se guarda el acta de nacimiento, durante los años en que no hay elecciones? Sin tener los medios para realizar una encuesta a nivel nacional, en que se arrojaran porcentajes precisos sobre las respuestas a estas preguntas, me arriesgo a asegurar que los porcentajes que arrojarían dichas respuestas, me dan la razón cuando afirmo que la “Credencial para Votar” con fotografía se utiliza más para otros fines, que para los que fue concebida, y esta afirmación sienta una de las bases sobre las cuales versa el presente ensayo: La privacidad del ciudadano debe estar garantizada por dicho documento.

Partiendo de la afirmación, de que los mexicanos utilizamos el documento público expedido por el Instituto Federal Electoral, denominado “Credencial para Votar”, para muchas otras cosas ajenas a votar, o incluso para cualquier otro tipo de cosas excepto para votar, surgen otro importante número de interrogantes y aseveraciones, sobre la trascendencia de dicho documento, obtenidas por el suscrito sin contar con una investigación nacional profunda, pero producto del método deductivo, tomando como muestra a un reducido porcentaje de la población mexicana, con la cual he tenido la oportunidad de dialogar respecto de la utilización de este documento, y desde luego, de la experiencia personal.

La primera de dichas interrogantes es ¿en cuantas actividades del mexicano es utilizada prácticamente de manera exclusiva la “Credencial

⁵ Siglas que se refieren al Instituto Federal Electoral.

⁶ Por ejemplo, de acuerdo a la Séptima base de la convocatoria del IFAI, para participar en el presente certamen, era requisito indispensable anexar copia de mi credencial para votar con fotografía, la cual desde luego anexé.

para Votar” como medio de identificación? Sin duda alguna, en segundos se recordarán las más comunes, y quizás las más trascendentes, como lo son los trámites bancarios, desde el cobro de un cheque, hasta la apertura de un crédito en cuenta corriente o de una cuenta de cheques, sin olvidar el trámite de otros documentos importantes, como la licencia para conducir. También es comúnmente utilizada en comparecencias ante el poder judicial federal o estatal, como en actos ante fedatarios públicos, en la celebración de contratos privados civiles o mercantiles, sin olvidar los trámites ante autoridades de la administración pública, de la índole que éstas sean. De acuerdo a todo lo anterior, es prácticamente un calvario el vivir en este país sin dicha credencial, pues aún cuando se tengan otros medios de identificación igual o más confiables, la “Credencial para Votar”, cuyo nombre debería ser “credencial para vivir en México” o “credencial para identificarse”, sigue siendo el rey de los documentos públicos que identifican a un mexicano.

En este momento, se podría pensar que si bien es cierto que la “Credencial para Votar”, es el máximo instrumento público para la identificación personal de quien lo porta, no menos cierto es que eso no causa perjuicio a nadie, y que al contrario, es muy positivo y quizás hasta vanguardista que en México tengamos un documento público de esa naturaleza, tan práctico y reconocido que todos lo llevamos en la cartera, y tan eficaz que nadie duda de que sea original, que no legítimo, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, con las actas de nacimiento o las cartillas, que conociendo a la persona correcta, pueden ser conseguidas por unos cuantos pesos en el mercado negro, que más bien parece tianguis municipal, pues en ciertas zonas los falsificadores se llegan a pelear por los “clientes”, como si estuvieran vendiendo fruta de temporada.

A diferencia de los Estados Unidos de América, podría argumentarse, es positivo que aquí en México tengamos un solo documento público reconocido a nivel nacional, que permite la identificación de todos los mexicanos, no como en el país del norte, en donde el máximo documento de identificación varía en su forma y objeto, dependiendo de cada uno de sus estados federados.

Los anteriores argumentos, más todos los que puedan esgrimirse a favor de la “Credencial para Votar” del Instituto Federal Electoral, son válidos, y no debe menospreciarse la labor tan importante y costosa que ha realizado dicho Instituto, para tener un padrón electoral tan completo, sistematizado y, dentro de lo que cabe, bien organizado, mismo que para fines electorales es todo un logro, que ha contribuido de manera sensible a lograr el sueño democrático de millones de mexicanos, haciendo posibles en nuestro país elecciones confiables y transparentes.

Sin embargo, a la luz de la nueva legislación en materia de transparencia, recién publicada el día martes once de junio del año dos mil dos, surgen muy importantes cuestionamientos sobre la vigencia de la credencial de elector y de las listas nominales con fotografía, tal y como actualmente las conocemos, pues si fueron documentos revolucionarios en su momento, con la entrada de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuyo uno de sus principales objetivos, es garantizar el derecho a la privacidad, a través del establecimiento de medios de protección para la información de carácter privado, información denominada por la

propia Ley en la fracción segunda de su artículo 3 como “datos personales”. La protección a este tipo de datos, que deben guardar todas las autoridades obligadas, podría ser “el talón de Aquiles” de la funcionalidad de dicha Ley, puesto que habrá un sinnúmero de discrepancias entre lo que cabe y no cabe dentro del concepto “dato personal”. Otro problema igual de importante, serán el número de datos personales, que inevitablemente por error, por descuido o negligencia, otorgará la autoridad a posibles administrados carentes del derecho para recibir ese tipo de datos, causando variables perjuicios a otros administrados, y violándose en su contra su derecho a la privacidad, amén de otro tipo de perjuicios de mayor o menor valía que les serán causados. El proporcionar dichos datos irresponsablemente, podrá ser motivo de controversias y juicios de responsabilidad en contra de las autoridades que por un mero descuido, han proporcionado datos personales a particulares ajenos a los mismos, de conformidad a los dispuesto por el artículo 113 Constitucional, que establece que incluso el daño moral causado a los particulares, producto de la actividad irregular, que no ilegal, del Estado, es materia de reparación pecuniaria.

Las listas nominales con fotografía, por su parte, son contempladas por el COFIPE⁷, y su principal función es garantizar elecciones democráticas y veraces, impidiendo que una persona pueda votar dos veces con la misma credencial, y asegurando que lo haga en la casilla electoral que le corresponde. Además sirven para identificar alteraciones evidentes a las credenciales para votar utilizadas por los ciudadanos en la elección, pues dichas listas nominales con fotografía, no son otra cosa que un catálogo de credenciales para votar, “copiadas y pegadas”, en dicho documento. Además, dicho documento permite que los partidos políticos tengan oportunidad de hacer una revisión del Padrón Electoral, previo a las elecciones federales, asegurándose con esto la transparencia y actualización del padrón.

De acuerdo a la forma que actualmente guardan las listas nominales con fotografía, su contenido va directamente relacionado con el contenido de la Credencial para Votar, y toda vez que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, en el momento en que se retire de las credenciales para votar el domicilio del empadronado, automáticamente se eliminará dicho dato de las listas nominales con fotografía, que contienen el catálogo de dichas credenciales.

A continuación se expondrán los argumentos jurídicos para demostrar que los documentos en cuestión, contradicen efectivamente lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia.

En primer lugar, no queda lugar a dudas que el domicilio de una persona, es uno de los datos considerados personales por la Ley Federal de Transparencia, que en la fracción II del artículo 2 señala que por “datos personales” debe entenderse toda la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, y menciona una lista enunciativa, más no limitativa, de información que debe considerarse como personal, incluyendo dentro de esta información al domicilio de las personas. En este sentido la

⁷ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por sus siglas comúnmente utilizadas.

Ley es muy clara y no da lugar a ningún tipo de interpretación sobre lo personal que resulta para un individuo su domicilio, equiparándolo con su origen étnico o racial, sus características físicas, morales o emocionales, su número telefónico, su patrimonio, su ideología y opiniones políticas, sus creencias religiosas o filosóficas y sus preferencias sexuales, entre otras. Por lo tanto, considerando el principio jurídico que señala que en donde la ley no distingue, a nadie le es dado distinguir, el domicilio no puede ser considerado como dato personal por algunas autoridades y por otras no.

La fracción III del artículo 4 de la Ley Federal de Transparencia, establece precisamente como objetivo de la Ley, el garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados. De acuerdo con el artículo 1 en relación con las fracciones IX y XIV del artículo 3, el Instituto Federal Electoral es un órgano constitucional autónomo y, por lo tanto, se encuentra sujeto a las disposiciones de dicha Ley.

Por su parte, el artículo 13 señala que como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona. Desafortunadamente este artículo aparentemente claro, padece de un grave problema, que aqueja en general a muchos otros artículos de la Ley, cuya redacción pone en riesgo la efectividad de la citada, en perjuicio, desde luego, de los ciudadanos. Lo anterior, porque el legislador decidió utilizar en este artículo, así como en los artículos 14, 15, 22, 34, entre otros, palabras o frases que lo único que consiguen es darle ambigüedad a la Ley, tales como lo es la palabra “podrá”. Esta palabra no confiere obligaciones directas para ningún sujeto, sino únicamente confiere facultades potestativas, es decir, al usar esta palabra estamos confiriendo una facultad o un derecho, nunca una obligación, y por lo tanto, no se puede exigir su cumplimiento a ninguna autoridad. El Diccionario de la Lengua Española publicado por la Real Academia Española, señala claramente que la primera acepción del verbo poder es “Tener expeditas la facultad o potencia de hacer una cosa.”⁸ O de no hacerla, podríamos agregar consecuentemente. Sumamente delicado resulta para el administrado, la existencia de dichas facultades potestativas para las autoridades obligadas por la Ley, en lugar de obligaciones expresas, puesto que ante cualquier inconformidad, juicio o controversia de cualquier naturaleza, se carecen de elementos para ganar un reclamo ante la autoridad. Otro punto de análisis, además de la utilización de la palabra podrá, son el uso de otras técnicas legislativas que muchas veces sólo producen indefensión en el administrado, como la remisión a “todos los demás casos que establezcan las leyes.”, hecha en el artículo 22 de la ley en comento. Este tipo de remisiones, que se utilizan generalmente para no realizar reformas constantes a una ley determinada, cuando otras leyes incluyan disposiciones que no van acordes a lo dispuesto por la ley que se redacta, sin duda alguna se han vuelto una práctica común en nuestro país. Sin embargo, el que sean prácticas comunes, no las hace un asunto poco delicado, ya que en muchos casos la utilización de este tipo de remisiones, pueden cambiar por completo el sentido o la funcionalidad de una ley. Es una lástima que sean frecuentemente utilizadas como la “puerta fácil” que

⁸ Diccionario de la Lengua Española, *Real Academia Española*, vigésima primera edición, Madrid 1992, Editorial Espasa. Reimpresión mayo del 2000.

toma el legislador para no involucrarse en problemas de revisar toda la legislación vigente, en busca de alguna contradicción o comprometer demasiado a las autoridades que se encuentran obligadas por una ley determinada, dejándoles un “as bajo la manga”, en términos coloquiales. Existen otros errores de técnica legislativa en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sin embargo el análisis profundo de los ya mencionados, o de los demás errores, algunos de fondo, otros simplemente de forma, son motivo de un largo ensayo por sí solos, razón por la que se continuará con el tema abordado en el presente.

Retomando lo dispuesto por el artículo 13, la autoridad podrá (aunque debiera) clasificar como información reservada aquella que ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona. Más importante aún resulta el contenido del artículo 18, que establece como información confidencial, la entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, así como los datos personales que requieran consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización. Valdría la pena saber, si todos los ciudadanos empadronados, están de acuerdo en que su domicilio se entregue a todos los partidos políticos.

Más adelante, el artículo 20 de la Ley que se trata, establece que los sujetos obligados, en este caso el Instituto Federal Electoral, será responsable de los datos personales, y en relación con éstos, deberá tratarlos y utilizarlos sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido. Entre otras cosas, también deberá adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado. Siendo la Credencial para Votar un documento tan utilizado, expuesto a ser visto, fotocopiado, robado o extraviado con mucha facilidad, ¿está protegiendo el IFE el domicilio de los empadronados, al plasmar en la Credencial para Votar dicho dato personal?

En el mismo sentido, se dispone que el Instituto Federal Electoral no podrá difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información. Consentimiento que dudo mucho, hayan proporcionado expresamente la mayoría de los ciudadanos que han tramitado su Credencial para Votar.

En el artículo 22, se establecen las excepciones en las cuales no se requerirá el consentimiento expreso de los individuos, para proporcionar sus datos personales, entre las cuales no se encuentra ninguna que justifique la distribución del domicilio a todos los partidos electorales, por medio de las listas nominales con fotografía, ni su asentamiento en la Credencial para Votar.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia, tiene por objeto, entre otros, la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Toda vez que de acuerdo a la propia Ley, el domicilio es un dato

personal, y dicho dato se encuentra en posesión del Instituto Federal Electoral, considero que es materia y menester del IFAI⁹, abocarse al conocimiento de los argumentos que son vertidos en el presente ensayo, por ser la protección del domicilio de todos los ciudadanos, uno de los objetos para los cuales fue creado.

Después de resaltar la importancia social de dichos documentos, y de hacer un análisis jurídico sobre los documentos expedidos por el Instituto Federal Electoral, denominados Credencial para Votar y listas nominales con fotografía, en relación con disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a las cuales es posible que violenten, es necesario hacer un análisis jurídico y teleológico sobre dichos documentos.

En primer lugar es obligación de todos los ciudadanos inscribirse en el Registro Federal de Electores, de acuerdo al COFIPE. Por lo tanto, legalmente hablando, todo ciudadano podría ser obligado por la autoridad a inscribirse a dicho Registro, utilizando para este fin los medios coercitivos que considerara pertinentes, situación que por sanidad aún no ha acontecido, y se ha optado de manera prudente, por invertir millones y millones de recursos en convencer a los ciudadanos “a la buena”, de irse a registrar al Instituto Federal Electoral y de tomarse la dichosa fotografía. El propio COFIPE señala que la Credencial para Votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto. Sin la Credencial para Votar, no se puede votar, por lo tanto es obligación de todo mexicano que pretenda hacerlo, y de todo mexicano que no pretenda votar también¹⁰, el realizar el trámite para obtener dicha credencial. Para realizar referido trámite el ciudadano requiere presentar una solicitud individual, en que consten firma, huella digital y fotografía del ciudadano, además de datos personales como sus nombres y apellidos, lugar y fecha de nacimiento, edad, sexo y domicilio actual con el tiempo de residencia, entre otros.

Hasta el momento, resulta plenamente lógico y justificable que los ciudadanos que pretendan empadronarse en el Registro Federal de Electores, proporcionen al Instituto Federal Electoral los datos personales requeridos por el COFIPE. Sin embargo, el problema viene después, cuando se plasma en los documentos en comento información innecesaria para el fin por el cual fueron concebidos, exhibiendo particularmente un dato personal y confidencial, tutelado y protegido por la Ley Federal de Transparencia, como lo es el domicilio, comprometiendo la privacidad de los ciudadanos mexicanos que cumplen con su obligación de inscribirse en el Registro Federal de Electores.

La Credencial para Votar con fotografía, como ya se dijo, está definida legalmente como “el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto”, sin embargo, una definición un poco más completa de la Credencial para Votar, propuesta por el suscrito, sería: Es el acto administrativo, plasmado en un documento de carácter

⁹ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública por sus siglas comúnmente utilizadas.

¹⁰ De acuerdo al artículo 139 del COFIPE, así como de los argumentos vertidos al inicio del desarrollo del presente ensayo, en relación con la trascendencia de tener dicho documento en nuestra sociedad.

personalísimo, expedido por el Instituto Federal Electoral a los administrados que, cumpliendo los requisitos legales lo soliciten, cuya finalidad es la de permitir que el administrado ejerza su derecho al voto, garantizando indubitablemente que sea únicamente el propietario de dicha credencial, quien efectivamente ejerza dicho derecho.

Tomando ambas definiciones como punto de partida, la legal y la personal, se desprende que de ningún modo es necesario que se plasme en dicho documento el domicilio del ciudadano empadronado, toda vez que dicho dato no es un factor indispensable para el cumplimiento de la finalidad para lo cual es concebida dicha credencial. Es indubitable que el domicilio es un dato personal que debe proporcionarse al momento de inscribirse en el Padrón Electoral, como también es indubitable la necesidad de informar al Instituto Federal Electoral de cualquier cambio de domicilio de que fuera objeto el elector, toda vez que por cuestión de la división territorial electoral, es necesario determinar en que lugar podrá ejercer su derecho al voto un determinado ciudadano, para poder emitir las listas nominales correspondientes que permitan un control preciso sobre la transparencia de las elecciones. Sin embargo, datos de naturaleza propiamente electoral, como lo son la clave de elector, de estado, de municipio, de distrito, de localidad y de sección, ya son asentados en la Credencial para Votar, datos que en principio de cuentas no son personales pues comprenden claves territoriales no individualizadas, que no comprometen la seguridad de ninguna persona, contrario a lo que sucede con el domicilio.

El que se considere y argumente que la Credencial para Votar y las listas nominales con fotografía, no deban contener el domicilio de los empadronados, no pretende desconocer el derecho de los partidos políticos, a tener acceso al Padrón Electoral, con todo y el acceso al domicilio de los electores, pues dicho acceso es un presupuesto indispensable para un gobierno democrático. Sin embargo el plasmar un dato personal como el domicilio, en las listas nominales con fotografía y las credenciales para votar, excede por mucho el alcance de dicho derecho electoral de los partidos políticos, pues facilita el acceso a información confidencial, por personas que nada tienen que ver con las dirigencias de dichos partidos, ni con sus respectivos órganos encargados de la vigilancia de la legalidad del Padrón Electoral.

Parecerá exagerado proponer que se remueva el domicilio, dato personal muy importante, de las credenciales para votar y de las listas nominales con fotografía, pero como ya quedo claro, dichos documentos, en particular el primero, son de gran trascendencia en la vida diaria de cualquier ciudadano, pues la Credencial para Votar es, como ya quedo asentado, el documento de identificación por excelencia. Esto trae como consecuencia, que un gran número de personas distintas al poseedor, tengan acceso al mismo, y por lo tanto, a su domicilio.

En días recientes, en una entrevista realizada en un noticiero de cadena nacional, al Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, licenciado Marcelo Ebrard Casaubón, en la cual se discutía si había o no firmado ciertos documentos de gran trascendencia, el Secretario sacó su Credencial para Votar con fotografía, mostrándola por la parte anterior, para que las

cámaras del noticiero cotejaron la firma de los documentos en litigio, con la contenida en su credencial de elector, y cuando el conductor iba a girar la credencial, para mostrar que efectivamente ésta pertenecía al funcionario, inmediatamente recapacitó e indicó al auditorio que no la podía girar, por protección al domicilio del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Es pues interesante, que un conductor de televisión, vele más por la protección de un dato tan personal como el domicilio, que el Instituto Federal Electoral. Sin embargo, no es necesario que se muestre nuestra Credencial para Votar por televisión abierta, para que se ponga en riesgo nuestra integridad o seguridad. Una jovencita, estudiante foránea que vive con dos amigas, y que dando cumplimiento a su obligación de actualizar su domicilio ante el Instituto Federal Electoral¹¹, ahora es hostigada y acosada en su propio domicilio por el “gorila” de la entrada de un “antro” de moda, quien cumpliendo una obligación legal de cerciorarse que no entraran menores de edad a dicho lugar, pudo obtener fácilmente el domicilio de dicha jovencita (y de otras mil), quien ahora se arrepiente de haberse tenido que identificar con su Credencial para Votar. En estos tiempos de inseguridad, de gente adicta, de asesinos en serie, de depravados sexuales, de gente insana, ¿a quién le interesa que su domicilio aparezca en el documento con el que más comúnmente se identifica? Sin duda a nadie, máxime cuándo dicho dato personal, no es necesario para la consecución del fin para el cual fue concebido. Sin duda, a pesar de también ser ilegal, lo de menos es recibir propaganda electoral personalizada y a domicilio, datos que seguramente obtienen los partidos de las listas nominales. Lo preocupante es que se ha sabido de casos de comercialización, en el mercado negro, de dichas listas nominales con fotografía, con todos los riesgos de todo tipo que esto implica para los ciudadanos empadronados, riesgos que se disminuirían sensiblemente con la omisión del domicilio en dichas listas.

Resulta incomprensible, que un documento como la Credencial para Votar contenga el domicilio de su portador, toda vez que su finalidad es únicamente la de permitir que la persona a la cual pertenece pueda emitir su sufragio, por un lado, y por el otro, permitir a la autoridad electoral que identifique a la persona que pretende emitir dicho sufragio fehaciente e indubitadamente, de tal forma que únicamente el legítimo poseedor de dicha credencial sea quien efectivamente emita el voto a que tiene derecho. Las listas nominales, como ya lo dijimos, son una recopilación en blanco y negro de las credenciales para votar de un distrito electoral, en una especie de libros tamaño carta, que se distribuyen a partidos políticos y a los consejos distritales, como un apoyo en la consecución del fin para el cual fueron concebidas las credenciales de elector. De esta manera, llama fuertemente la atención que se asiente el domicilio en dichas listas nominales, siendo que este dato personal no es en lo absoluto necesario para obtener la identificación inequívoca de un individuo. También es de llamar la atención, que otro tipo de datos, de carácter no confidencial, y que sí contribuyen a permitir la plena identificación de una persona, no son asentados en la credencial, como en otros países, tales como lo son la estatura, el color del cabello, el

¹¹ Artículo 150 del COFIPE.

color de los ojos y el color de la piel, por ejemplo. Dichos datos, aunados a la fotografía, permitirían una identificación plena de un sujeto determinado, pues muchas veces la calidad fotográfica del rostro, no permite la corroboración indubitable de que el sujeto que porta la credencial es efectivamente quien aparece en la foto. Otro dato, como la estatura, es imposible determinarlo observando la fotografía facial de un individuo. Los referidos datos, serían además de gran valor en las listas nominales con fotografía, que son una especie de recopilación fotostática de todas las credenciales para votar emitidas por el Instituto Federal Electoral, pero en blanco y negro, con las dificultades que la falta de colores representa al pretender identificar a una persona.

Resultan muy evidentes, las incongruencias internas, respecto a los datos contenidos en un documento tan importante como la Credencial para Votar, y que se transmiten consecuentemente a otro documento importante como lo son las listas nominales con fotografía. Mientras que un dato tan personal, como lo es el domicilio, es plasmado sin plena justificación, otros datos que si coadyuvarían en la consecución del fin para el cual fueron concebidos dichos documentos, no son utilizados en los mismos.

Sin duda alguna, el proporcionar nuestro domicilio al Instituto Federal Electoral es un requisito básico para nuestro debido empadronamiento en el Registro Federal de Electores, pero el que se plasme nuestro domicilio en documentos tan importantes como la Credencial para Votar y las listas nominales con fotografía, no es precisamente una manera de garantizar la protección de los datos personales en posesión del IFE, y por lo tanto, se violenta uno de los principales objetivos de la Ley Federal de Transparencia, contenido en la fracción III del artículo 4 de la referida Ley.

Ahora bien, suponiendo sin conceder que el Instituto Federal Electoral tenga razones suficientes para plasmar en los documentos en comento, un dato personal como el domicilio, cuya protección esta tutelada por la ley, existe en la actualidad la suficiente tecnología, para asentar dicho domicilio en los documentos, por medio de barras magnéticas, claves, códigos de barras, codificaciones o cualquier otro medio, de tal forma que el domicilio no esté al alcance de cualquiera que tenga acceso a documentos tan importantes como las credenciales de elector o las listas nominales con fotografía. En otro orden de ideas, aun cuando el IFE demostrará fundadamente la necesidad del domicilio en dichos documentos, existen medios y tecnología bastante, para no plasmarlo expresamente en los mismos.

Concluyendo, y una vez que han quedado asentados los argumentos de carácter jurídico, social y teleológico, de las razones por las cuales se considera que tanto la Credencial para Votar con fotografía, como las listas nominales con fotografía, ambos documentos expedidos por el Instituto Federal Electoral, son documentos que innecesariamente contienen un dato personal tan importante como lo es el domicilio de una persona, dato expresamente tutelado y considerado como confidencial por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se considera menester

del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el hacer una revisión minuciosa sobre este tema, y en caso de concordar con los argumentos manifestados en el presente ensayo, en uso de sus facultades, emitir una recomendación al Instituto Federal Electoral o al órgano legislativo competente, para que se modifiquen los criterios que actualmente se utilizan en la emisión de dichos documentos, y de los datos que éstos contienen.

No en vano debe existir, el capítulo de la Ley Federal de Transparencia expresamente denominado “Protección de datos personales”, amén de todas las disposiciones de la misma Ley, que tutelan la protección a la información confidencial y, sobre todo, el derecho a la privacidad de cada administrado que vive en la República Mexicana, pues el respeto total a dicha privacidad, es el primer paso que debe conseguirse para hacer efectiva y funcional la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y como un presupuesto necesario para alcanzar la modernidad y madurez del Gobierno Mexicano que aspira a transparentarse ante sus gobernados.

Bibliografía

- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima primera edición, Madrid 1992, Editorial Espasa. Reimpresión mayo del 2000.
- González Pérez, Jesús, *El Administrado*, Madrid 1966. Publicaciones Abella.
- Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer curso, Editorial Porrúa S.A., México, 2000.
- De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, ED. Porrúa S.A., México, 1996.
- Merriam-Webster Dictionary, consultado en www.webster.com
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, D.O.F. martes 11 de junio de 2002.
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, D.O.F. Miércoles 11 de junio de 2003.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consultado en www.ife.org.mx

¿FIN DE LA PRIVACIDAD?

CARLOS A. GARCÍA M.

“Cada ser es distinto de todos los demás.
Su nacimiento, su muerte
y los acontecimientos de su vida
pueden tener para los demás algún interés,
pero sólo él está interesado directamente en todo eso.
Sólo él nace. Sólo él muere.
Entre un ser y otro ser hay un abismo,
hay una discontinuidad”.

Georges Bataille

Decía Octavio Paz que la conciencia, el sabernos solos es uno de los rasgos fundamentales de la existencia humana¹. Solos... La angustia es profundamente intensa. De pronto la sensación de sentirnos arrojados, sin más, a un mundo lleno de otros seres similares pero lejanos, totalmente distintos al ser que somos, desemboca en un miedo a... ¿algo en particular? En realidad es un miedo a nada: soy, estoy aquí sin haberlo decidido, cambio y todo lo que me rodea cambia, me muevo y hablo, pero... ¿por qué?, ¿para qué? Todo lo que siento y pienso... ¿a dónde irá? Pero esa soledad en tanto parte constitutiva del ser que somos nos define, nos protege, nos otorga una identidad. Identidad frente al otro que no somos.

Sin embargo, al mismo tiempo, la discontinuidad de que habla Bataille alimenta una esperanza, yo diría la esperanza: el encuentro con otro. Así, la existencia humana es, también, el deseo de salir de sí mismo y resolver la soledad en la búsqueda de la continuidad perdida. Dualidad en cada ser humano: el temor a la muerte y la fascinación que ella misma nos ocasiona. Porque, según el autor francés, el encuentro con otro que tanto anhelamos deriva no en una comunicación total con ese otro, sino en la violencia última que obsesiona la vida humana: la muerte. Fusión irremediable no con el otro similar sino con el ser.

“Somos seres discontinuos, individuos que mueren aisladamente en una aventura ininteligible; pero nos queda la nostalgia de la continuidad perdida. Nos resulta difícil soportar la situación que nos deja clavados en una individualidad fruto del azar, en la individualidad perecedera que somos. A la vez que tenemos un deseo de que dure para siempre eso que es perecedero, nos obsesiona la continuidad primera, aquella que nos vincula al ser de un modo general”².

Destino es encontrarse en un mundo que, hasta nuestro nacimiento, no construimos y, a partir de él, descubrimos, modelamos, imaginamos y reinventamos. *Libertad* es posibilidad de decidir si permanecemos dentro de nuestro propio ser o si salimos en busca de otro. Destino y libertad, conciencia

¹ Paz, O. *El laberinto de la soledad*, p.175.

² Bataille, Georges, *El Erotismo*, p. 19.

y deseo³. “Cada hombre es el autor de su propia vida”⁴, y cada uno, o cada grupo, inventan la forma de concebirse, concebir a los otros y concebir al mundo de un modo particular. La Modernidad es una de las diversas respuestas que se han encontrado para vivir, pensar y actuar. Y, a diferencia de otras, uno de sus principios básicos radica en la exaltación de la propia soledad.

1. Las Transformaciones Modernas

En la Modernidad, la historia de lo privado –sitio de recreación para lo íntimo como privacidad– es la historia de la burguesía y de sus conquistas tanto económicas, gracias al liberalismo, como político-democráticas. Especialmente, la historia de la conquista del derecho a la propiedad privada como institución moderna, inalienable de los individuos.

1.1 Las metamorfosis

El tiempo es lineal. Del tótem y el tabú se transita al paradigma de la ciencia. No hay verdad con dogmas sino que es época de contradicciones en un avance de aceleramiento y lasitud. Ordenar, transformar, acumular son los verbos que distinguen esta época. Es la ruptura con las tradiciones en busca del hábito perecedero. Es el nacimiento de la cotidianidad citadina como nicho de la vida, también es la crítica de las creencias: verter la razón al mundo y el mundo al individuo. Es todo en fragmentaciones auténticas y autónomas pero integradas. Es inaugurar nuevas costumbres aunque éstas mismas sean parte de lo que igualmente se refuta. Es la idea de perder los miedos a deidades milenarias para luego ungir el conocimiento como salvador del hombre: hacer del conocimiento el pábulo al progreso. Es ser moderno para hacer modernidad. Son los tiempos que avanzan sobre directrices sin retorno, sobre trazos ya no elípticos ni circulares de la época antigua. Es la modernidad completa y disgregada, razonable y científica pero paradójicamente enrarecida por sus formas misteriosas, la contradicción presente.

La modernidad es un cambio de siglos –de las resacas feudales del siglo XV, sobre todo en países latinos, hasta consumir la génesis en el siglo XVIII con la Revolución Industrial inicialmente en países sajones– son generaciones enteras las que mueren durante la transición de modos de producción feudales a modos de producción capitalista, de buscar refugio a las invasiones bárbaras a formar parte en empresas de expansión y colonialismo, de un mundo teocéntrico al mundo antropocéntrico, de la absoluta verdad fruto de la fe y la religión a la incertidumbre perpetua de la razón y la ciencia, de los miedos adjuntos a un mundo plano a la realidad de un planeta esférico, de las hogueras de la Santa Inquisición a los tribunales donde se protege el estado de derecho, de aristocracias a burguesías, de monarquías a democracias liberales, del cultivo de tierras ajenas a la venta de la mano de obra, del hacer artesanal al producir industrial y –entre metamorfosis y

³ Paz, O. *El arco y la lira*, p. 203 ss.

⁴ Auster, Paul, *El Palacio de la Luna*, p.17.

reacomodo de sentidos o significados– de una era sin más privilegio que la subordinación a un estadio de dudas, búsqueda y certezas... pienso, luego soy.

Irrumpen formas diferentes de interacción social, de relaciones interpersonales. La concepción misma de la humanidad se ordena bajo ópticas distintas. La idea del hombre se ubica al centro de toda acción, se pretende valorarlo y a la postre hasta se le reconocen derechos inalienables que por el simple hecho de nacer le son legitimados. Los medios para subsistir se transforman, se transforman las villas en urbes, los talleres de confección en áreas de máquinas de combustión: la época de la maquinaria movida por vapor. Se transforma la vida del campo a la mendicidad de las urbes grises y monstruosas pero nuevas y modernas. Todo crece, todo avanza, son siglos de sorpresa por las invenciones que se fraguan después de compilar los conocimientos generados en los últimos dos mil años: el progreso llega, irrumpe y atropella. El tiempo sigue y en cosa de instantes se hace lejano e irreversible.

Somos tiempo encarnado, al igual que nuestras sociedades hechas de historia. Expresión con la que Manuel Castells relaciona la concepción moderna del tiempo con las manifestaciones características de esta época. Al ser el tiempo una línea sin retorno se constituye como una fuerza irreversible, pero al mismo tiempo en tanto rutina dentro de las lógicas de producción es predecible. En la sociedad industrial –momento moderno por definición– el tiempo adquiere un valor cuantificable, es susceptible de medición con base en criterios de productividad, se subordina al cronómetro la actividad laboral y el artesano antiguo –esperanzado en subsistir a través de su producción– ahora y después de la metamorfosis moderna es obrero y vive para producir. El tiempo se consume y vale oro: somos tiempo encarnado.

En la modernidad el tiempo avanza y no concluye. Pero tampoco tiene vuelta, pasa por las tradiciones y las conductas, nos arrincona al vértigo de lo actual, lo contemporáneo y por ello efímero. Nos hace víctimas del aceleramiento, de los ritmos de vida guiados y cautelados por las manecillas del reloj: horarios laborales, horarios de esparcimiento y recreación, horarios para comer, para dormir, para... horarios para todo porque todo está inmerso en la dinámica de progresar y evolucionar. Cualquier retraso es pérdida, cualquier freno representa antigüedad. Ya padecemos los estragos de una sociedad industrial.

Es precisamente el Renacimiento luego la Ilustración, fenómenos históricos que antes de las transformaciones del tiempo y el entorno sientan las bases de las metamorfosis modernas. Tomando en cuenta que el entorno nos determina es necesario ver cómo las transformaciones modernas en la miríada de sucesos durante varios siglos conformaron imágenes del crisol que ahora se ha convertido la modernidad.

1.2 Renacimiento e Ilustración: Bastiones de Modernidad y crítica al Medioevo

“Se rompen nuevos límites,
se destruyen nuevos mitos y ‘tabús’.
El espíritu humano, entumecido,
se despreza después de la larga noche”.

Walter Montenegro

Con el deterioro natural de la Edad Media y con el avance de las ideas se trazó el camino para retomar la lectura de los clásicos de la cultura greco-romana. En este sentido, fundamental se presenta el diseño de la imprenta de Gutenberg por el año de 1436 con lo que favorece la difusión del pensamiento y la cultura, además de que rompe, de un tajo y para siempre, el monopolio religioso de las letras. Newton en 1687 no desconoce los cálculos de Tales de Mileto; Nicolás Copérnico sabía de los errores en la astronomía de Ptolomeo; Maquiavelo en el siglo XVI, para escribir *El Príncipe*, acusa de conocer sobre soberanía, monarquía, república y política, desde retóricas socráticas y aristotélicas. Por igual, se reaniman las teorías atomistas de la materia o se escriben tratados de anatomía basados en los griegos antiguos. Y en las manifestaciones culturales –sin arrancarse por completo las ideas sacras del medioevo– se saturan de analogías, metáforas y representaciones rescatadas de la mitología griega, basta como muestra la escultura de Miguel Ángel, el David, del año 1504, que en las formas del cuerpo y en la expresión completa de la pieza, hay signos de lo que en su momento fue un atleta vencedor durante los Juegos Olímpicos de la vieja Atenas. Así es el Renacimiento, luego del hartazgo hacia la reproducción de escenas bíblicas y del conocimiento dogmatizado, se volvió a los clásicos y con ello a teorías donde el ser humano era rector y principal sujeto de la vida.

Con el Renacimiento se acercan las ideas del humanismo al mundo occidental. Los descubrimientos de nuevas tierras y la apertura de concepciones geográficas y cosmológicas generan optimismo y a la vez credulidad acerca de los nuevos tiempos, los horizontes del intelecto se amplían hasta las utopías del Nuevo Mundo, es momento para eliminar los desgastados sistemas feudales, aunque no hay, aún, quién tome estas ideas como bandera –el nacimiento de la burguesía como alteridad entre siervos y feudales o religiosos aún está en gestación– pero de cualquier forma la libertad es un horizonte que, sin seducir aún, se acerca a los hombres conocedores de la cultura clásica. Son los tiempos de Tomás Moro, son los tiempos de la Utopía.

La Edad Media se erosiona para dar paso al Renacimiento y éste, a su vez, a la Ilustración de fines del siglo XVII. El método, el orden del conocimiento, la razón llevada al terreno diurno configuran la nueva realidad; de la mano van las transformaciones en el terreno de la subsistencia material. Todo confluye hacia la inercia, es el pábulo a la modernidad, es el siglo XVIII, el Siglo de las Luces.

Renacimiento e Ilustración acaban con la Edad Media porque conocimiento y libertad eran dos ideas necesarias, atractivas y a la postre de los años peligrosas para quienes detentaban el poder. La evolución misma del ser humano hacia la búsqueda de estadios superiores donde los hilos de interacción fueran más reales, sin dogmas y cadenas, hizo de la Edad Media una experiencia en el fondo amarga.

En lo político, como en lo cultural y lo científico no existió soberanía más que para el señor feudal, su séquito, ascendencia o descendencia, y para las autoridades religiosas. No existió lo público, en sentido romano, y tampoco el ejercicio de la política comprendida desde el sentido griego y en especial aristotélico vista no sólo como la toma de decisiones apelando la defensa del interés común, sino también como la realización del individuo a través de la palabra y la acción como memoria: discurso, retórica y virtud. Los señores feudales de la Edad Media dentro de sus tierras derriban las últimas evidencias del derecho romano y por tanto del equilibrio entre interés público y privado (con ello el viejo axioma de que por encima del interés privado prevalece el interés público)⁵. En los señores feudales no vive la idea de hacer política –mucho menos de auto realizarse a partir de ella o de tomar decisiones orientadas hacia el interés común– vive la necesidad de sustentar el poder, el monopolio de la fuerza, la coacción y la soberanía.

Lo público: Lo del pueblo, para el pueblo y por el pueblo⁶. No se llevó al ejercicio porque por pueblo no se entendía ni ciudadanos (individuos con derechos a la par de obligaciones), idea completamente ateniense, y mucho menos se entendía como pueblo a la turba de siervos, vistos como bien adjetivo a la propiedad de la tierra. Sólo existía, durante la Edad Media, el derecho de clase, el derecho del más fuerte. Reitero, no había soberanía:

“Los conceptos de Estado y Soberanía habían desaparecido casi por completo. Los feudos eran gobernados de conformidad con ciertas prácticas de costumbre, pero el último análisis a voluntad del señor. Y, aunque, algunos tratadistas sostengan que determinadas normas paternalistas regían estricta y justicieramente las relaciones entre señores y siervos, la verdad es que nada, sino la índole personal del señor, daban un tono magnánimo o despótico a dichas relaciones. Una medida de lo ilimitado de las prerrogativas señoriales era el llamado ‘derecho de pernada o prima nocti’ en virtud del cual el señor tenía prioridad en la noche de bodas de sus siervos. (...) Imperaba un rígido e inquebrantable sistema de clases sociales. El señor era el amo absoluto; el siervo, muy poco más que una simple parte de la propiedad de la tierra”⁷.

El Renacimiento y la Ilustración –a sus modos y tiempos, pero ambas marcan rumbos lejanos a la Edad Media, en ocasiones muy próximos a modelos ideados en la vieja Grecia pero siempre orientados hacia construcciones nuevas, innovadoras, a veces irreverentes y transgresoras, pero, indiscutiblemente revolucionarias.

⁵ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, p. 28.

⁶ Gómez de Silva, Guido, *Breve Diccionario Etimológico*, p.171.

⁷ Montenegro, W. *Introducción a las doctrinas político económicas*, p. 32.

1.3 Liberalismo. La institución de la propiedad privada

El liberalismo es la respuesta –económica principalmente– a las estructuras vencidas pero aún con vida de la Edad Media. Los señores feudales ante el debilitamiento o abandono de la producción agrícola y el auge de las urbes —y con ello de clases diferentes como la burguesa, poseedora de los medios de producción (equipo, instalaciones, maquinaria) y los proletariados, hermanos ciudadanos de los siervos (los trabajadores de la tierra de los feudos)— tienden a agruparse: se unifican para no ser absorbidos por las fortunas crecientes de los burgueses pero fundamentalmente porque el peligro de perder sus tierras a causa de invasiones por parte de imperios nacientes dentro de Europa misma, está latente. Son factores internos como la irrupción de la burguesía y externos, la configuración de imperios sedientos de tierras, los que trazan el cerco a las estructuras feudales. Al cabo de años, la guerra final la desatarán los burgueses en contra de las castas de sangre: las aristocracias acatarradas de títulos de nobleza y de poder.

Las transiciones de la época moderna son matizadas, en gran medida, por la aparición del liberalismo. Doctrina económica que repercute y modifica las estructuras de producción y vida de su momento pero también marca tendencias que durante siglos han tenido continuidad.

En la bipartición sociopolítica del medioevo, aparece por un lado el señor feudal dueño de la propiedad de la tierra y consigo de los adjetivos que la acompañan como lo representan sus cosechas y los siervos que las trabajan; de la mano de esta valencia, está el poder religioso que a través de interpretaciones tendenciosas de sus libros sagrados impone prohibiciones y explota los miedos de una sociedad abundantemente inculta; y aparecen también en la contra parte, los artesanos y los mismos siervos.

Dejar hacer, dejar pasar. Es la idea de no contener las dinámicas naturales del mercado y de no limitar al ser humano. En el terreno de lo social, implica romper los grilletes que representan los dogmas religiosos los cuales hasta un par de siglos atrás habían soterrado las inquietudes humanas como el conocimiento y la duda. Es llevar al hombre hacia un escenario diferente pues entre religión y represiones feudales nunca se había encontrado bajo el dominio de sí mismo. Dejar hacer: construir, crear y transformar para dar paso a la iniciativa individual. Dejar pasar: eliminar barreras arancelarias, fronteras y tarifas con el fin de un natural flujo de mercancías y propio equilibrio del mercado.

El trabajo era muy sucio para las castas de sangre, las viejas aristocracias rezagadas y premodernas de la época no hallaban dignidad o decoro al realizar labores de producción; además, éstas tenían ya mucho de qué ocuparse con su unificación respectiva en pleno avizoramiento de imperios y pugnas. Los antes siervos, ahora volcados a las urbes y constituyéndose como proletariados –quienes vendían su fuerza de trabajo a cambio de un salario fijo– resultaban frecuentemente muy enajenados en las arbitrariedades del tiempo como para hacerse o imaginarse poseedores. Amasaron, con base en las doctrinas económicas del liberalismo, sus fortunas

y con ello el derecho implícito de exigencia de poder para después y apoyados en argumentos democráticos, exigir una nivelación de poderes frente a la aristocracia.

Ahora —y sin castas de sangre de por medio— la riqueza debía de transitar y fluir porque allí, en la liberación de flujos y conceptos: dejar hacer, dejar pasar; radicaba la riqueza de las naciones.

Libertad, igualdad, fraternidad. Ideas enunciadas en la Revolución Francesa de 1789, son el preludio de un nuevo ordenamiento político, cambio drástico, porque si la modernidad es transformación, las conquistas del siglo XVIII son las bases modernas de ese orden. En 1776 la Revolución Norteamericana apela a la justicia divina y apunta: Todos los hombres nacen iguales; que a todos les confiere su Creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la consecución de la felicidad⁸.

“La Revolución Norteamericana (1776) y la Revolución Francesa (1789) fueron fenómenos típicos de esa subversión de la clase media. En los Estados Unidos, la revolución sirvió para echar abajo, en la tierra franca y fértil de un nuevo mundo, las trabas económicas erigidas por la metrópoli (Inglaterra) en el camino de los hombres que se habían jugado la vida por la libertad. En Francia, el largo preparativo filosófico y económico del liberalismo culminó con la conquista, en las calles de París, del derecho del hombre a pensar y enriquecerse. Se decapitó para ello a una nobleza decadente, estéril y ciega, que apenas logró hacer acopio de fuerzas para morir con dignidad. Los desarrapados, los sans-culotte que lucharon denodadamente por la revolución no vivieron lo suficiente para saber que aquella revolución no era la suya sino de una clase media, de burguesía, que no cambiaría su condición de sans-culotte”⁹.

El siglo XVIII es el de la irrupción de conquistas sobre el eje de lo político. Como contagio y siguiendo los trazos de las revoluciones pioneras, el siglo XIX presenció movimientos libertarios y heroicos en América Latina. La esencia: libertad y pleno ejercicio de la soberanía. Sin embargo, representa sobre todas las cosas, la liberación de la clase media, la revaloración del hombre, de la dignidad humana y de las expresiones de la libertad.

“El hombre no sólo tiene derecho a ser libre. Tiene también derecho, un derecho a su condición de hombre y de ciudadano, a liberarse de la necesidad, en vez de que esa liberación sea un simple accidente que puede o no ocurrir en la evolución del fenómeno económico. Así como a la justicia, tiene derecho al pan de cada día. Porque si es cierto que ‘no sólo de pan vive el hombre’ no es menos cierto que ninguna doctrina política, moral o religiosa ha inventado todavía la forma de vivir sin pan”¹⁰.

Al final de todo, la historia de la modernidad no fue únicamente la historia de los cambios, evoluciones, transformaciones y conquistas del ser humano. Fue la historia del nacimiento de la burguesía como clase. Definidos por Marx en el siglo XIX como los detentadores de los medios de producción:

⁸ Montenegro, W., *Ibidem*, p. 63.

⁹ *Ibidem*, p. 72.

¹⁰ *Ibidem*, p. 75 ss.

máquinas de vapor, fábricas de ropa o calzado, minas y, en sí, de la actividad comercial, son quienes nacen dentro de un orden sumamente social rígido sin cabida a movimientos propios de los menesteres de la época.

Se definen las alteridades modernas. Una nueva relación se exige entre Gobierno y gobernados, Estado y sociedad, y en su morfología primaria, entre las competencias de lo público y los espacios de lo privado.

2. Público y Privado

El análisis de la transformación del espacio público y el espacio privado a través de la historia resulta complejo en tanto que en él interviene el estudio de muy diversas formas de organización social. Las sociedades “premodernas” no constituyen, evidentemente, un todo homogéneo en el que las instituciones sociales hayan permanecido estáticas hasta la época en que se gestó la edad moderna. Al contrario, las sociedades cambiaron –y cambian– en cada tiempo y espacio de acuerdo con los diferentes modos de entender al mundo y la manera en que los bienes son producidos e intercambiados.

2.1 La relación público y privado en los antiguos

En el pensamiento griego, según Hanna Arendt¹¹, existía una definida separación entre la vida pública y la vida privada de los individuos. La primera era la manifestación de la naturaleza humana en cuanto tal, pues sólo a través de su *bios politikos* el hombre ponía en práctica las facultades más elevadas de todas, aquéllas que lo distinguían de los demás animales: acción y discurso. Así, las actividades relacionadas con la organización de un mundo común o, dicho en una palabra, la política, presuponía que quienes participaban en ella eran hombres libres y no esclavos o bestias. Era “la esfera de la libertad”¹².

En contraste, la vida privada de los hombres se desarrollaba dentro del régimen familiar. Éste resultaba directamente de las necesidades básicas de las personas, quienes buscaban el trabajo y la unión con otros para satisfacerlas. Así, la única misión del espacio privado, como asociación natural o primitiva, consistía en la preservación de la vida física. El pensamiento griego asumía como axioma el hecho de que la tarea del varón giraba en torno al mantenimiento individual –proporcionar la alimentación– mientras que la mujer debía cuidar de la conservación de la especie –dar a luz–.

El espacio público no entraba en relación con el privado: condición básica de la participación en la *polis*, el hombre debía poseer una casa como signo y expresión de que su vida estaba asegurada. El mundo público no amenazaba, pues, de ningún modo el orden doméstico, en el que el señor, dicho sea de paso, mandaba de forma ilimitada (poder despótico). De ahí que ambas esferas fueran opuestas: en la familia, el hombre no actuaba verdaderamente como ser humano libre, –sin mandar y sin ser mandado, como en la *polis* – estaba, pues, «privado» de una parte esencial de su condición.

¹¹ Arendt, Hanna, *La Condición Humana*, p.39 ss.

¹² *Ibidem*, p. 43.

2.2 Los modernos

En su brillante obra *Historia y Crítica de la Opinión Pública*, el teórico alemán Jürgen Habermas explica con detalle en qué consistió y cómo se fue configurando dicha transformación. Basta en este ensayo recordar los resultados más o menos estables de la organización del mundo moderno en general.

“La línea de separación... entre Estado y sociedad escinde a la esfera pública del ámbito privado. El ámbito público se limita al poder público... La «publicidad» propiamente dicha hay que cargarla en el haber del ámbito privado, puesto que se trata de una publicidad de personas privadas. En el seno del ámbito reservado a las personas privadas distinguimos, por consiguiente, entre esfera privada y publicidad. La esfera privada comprende a la sociedad burguesa en sentido estricto, esto es, al ámbito del tráfico mercantil y del trabajo social; la familia, con su esfera íntima, discurre también por sus cauces”¹³.

Los aspectos de la economía y de la vida familiar salen a la luz pública, pero no en el lugar de discusión de los asuntos políticos, sino en un nuevo espacio: la sociedad moderna. La conservación de la vida material se encuentra a cargo del ámbito privado, sí, pero en una esfera que traspasa las fronteras de la estancia de la casa, y apela a los individuos particulares en su calidad de público: lo social. Y es que, con las actividades de la burguesía, el tráfico mercantil va creciendo sin freno hasta abarcar la mayor parte de ese tiempo homogéneo y vacío que se comenzó a medir con manecillas, del que hablé en parágrafos anteriores.

A diferencia de la esfera pública, cuyo gobernante podía ser el rey o el jefe del poder ejecutivo en la modernidad republicana, y a diferencia del régimen familiar que, en la Grecia antigua y en la Edad Media era dirigida por el señor, en este nuevo espacio, gestado apenas hará unos tres siglos, no existe una entidad definida que tenga el mando. El mercado, la sociedad, la «publicidad burguesa»¹⁴, funcionan como un todo cuyas partes se mueven sin la coordinación de una jerarquía identificada. No hay más que la «mano invisible»...

“Los poseedores de mercancías pueden considerarse, en cierto modo, autónomos. En la medida en que se han emancipado de las directivas y controles estatales, deciden libremente de acuerdo con criterios de rentabilidad; y en ese proceso nadie es sometido a obediencia, sino que todo el mundo se encuentra a merced de las anónimas leyes del mercado, regidas, al parecer, por una racionalidad económica que le es inherente”¹⁵.

Al mismo tiempo, los asuntos que conciernen a las relaciones personales se repliegan a un espacio mucho más cerrado, íntimo. Si seguimos al mismo Habermas, observamos que en el centro de la moralidad burguesa, moderna, se encuentra la idea de la libertad de los individuos, junto con la noción de

¹³ Habermas, Jürgen, *Historia y Crítica de la Opinión Pública*, p. 68.

¹⁴ Utilizo el término de Habermas, según la traducción de Antonio Doménach y Rafael Grasa, *ibidem*.

¹⁵ *Ibidem* p. 83 (las cursivas son mías).

que se puede lograr una comunidad amorosa emancipada, así como el desarrollo máximo individual a través de una formación profesional. Libertad, amor, instrucción: consignas fundamentales de los modernos, sobre todo de los llamados románticos.

Lo privado moderno se escinde, de este modo, en una amplia esfera social –por un lado– y en un lugar oscuro, pequeño y puramente personal –por el otro–. Intimidad es privacidad; por ello, la privacidad es el principio de la Modernidad: “...en la actualidad llamamos privada a una esfera de intimidad cuyo comienzo puede rastrearse en los últimos romanos, apenas en algún período de la antigüedad griega, y cuya peculiar multiplicidad y variedad era desconocida en cualquier período anterior a la Edad Media”¹⁶.

Así, Anthony Giddens escribe que la Modernidad impone un proceso de “encontrarse a sí mismo”: búsqueda del sentido de la propia vida y expresión del yo. Es el momento de la subjetividad, del internarse en el sí mismo, conocerlo, y luego darlo a conocer. “La modernidad es un orden postradicional en el que a la cuestión « ¿cómo he de vivir?», hay que responder con decisiones tomadas cada día sobre cómo comportarse, qué vestir, qué comer...; además, tal cuestión se ha de interpretar en el despliegue de la identidad del yo en el tiempo”¹⁷.

No es que por primera vez, en la Modernidad, se haga la pregunta por el sí, por el sujeto –afirma Octavio Paz–, la tragedia griega también lo hacía¹⁸. Pero en ella, el Sujeto no era sin el todo (la comunidad, el orden del universo). Ahí, la diferencia: en la Modernidad el sujeto está... solo. Las angustias desatadas por la existencia son manejadas, en un principio, mediante los diarios personales, el intercambio de epístolas –amorosas–, el escribir y por supuesto, leer una novela. Identificarnos con los personajes ambiguos que habitan en mundos ambiguos y vivir las situaciones, los instantes, relatados por Dostoevsky, por Proust, por Joyce, es un modo de adentrarse en los terrenos más profundos de la subjetividad.

En el siglo XX y sobre todo, en la actualidad del nuevo milenio, los seres humanos entran y salen de sí mismos a través de las psicoterapias, los grupos y los libros de autoayuda. Giddens insiste: “...no nos hallamos sólo ante una situación de pérdida y esto no significa tampoco que los niveles de angustia hayan de crecer necesariamente. La psicoterapia no es simplemente un medio de hacer frente a nuevas angustias, sino una expresión de la reflexividad del yo”¹⁹. Quiere decir que la mayoría de los aspectos de la personalidad son sometidos a revisión continua, por parte del propio individuo y de quienes lo rodean.

La idea de la emancipación del individuo en la intimidad no es simple ideología, no en el sentido de falsa conciencia, no en el sentido de sueño irrealizable. Gestado en las experiencias propias de la pequeña familia burguesa, la *posibilidad* de sentirse humanos, *ser* verdaderamente humanos,

¹⁶ Arendt, Hanna, *op. cit.*, p. 49.

¹⁷ Giddens, Anthony, *Modernidad e identidad del yo*, p. 26.

¹⁸ Paz, Octavio, *El arco y la lira*, p. 203.

¹⁹ Giddens, Anthony, *op. cit.*, p. 50.

con emociones e independencia de los demás, se ubica ahora –en contraste con el pensamiento aristotélico– en esta estrecha esfera. Aspiración legítima, concepción auténtica del entorno más inmediato.

Y, sin embargo, sólo es posibilidad...

3. Fin de la Privacidad o los Tiempos de la duda

3.1 Fin de la privacidad

Hoy ya no hablamos de la privacidad como un principio de la edad moderna, porque en gran medida nunca lo hicimos tanto. Hoy se habla, seriamente y con evidencias orwellianas, del fin de la privacidad como signo de estos tiempos.

Gracias a la dinámica de cambio y modernización, los límites –antes bien definidos– ahora se han desdibujado. Ni lo público es tan ajeno a lo privado como tampoco lo privado está exento de la supervisión, a veces, invasora de lo público. La democracia moderna exige participación, corresponsabilidad, de los sujetos privados en los asuntos públicos; como al mismo tiempo el Estado, en aras de la protección de la soberanía nacional, se entre mezcla en las rutinas diarias de los individuos.

“En Gran Bretaña, según contaba L’Express, el visitante que acude al barrio de Newham, en Londres, debe saber que no cuenta con ninguna posibilidad de pasar inadvertido. En cada esquina aparece un panel donde se dice: ‘Atención: sistema inteligente de videovigilancia’. Trescientas cámaras callejeras han sido instaladas en esta comunidad de 240 mil habitantes –mayoritariamente de origen extranjero–, transformada en un plató de Gran Hermano. Con el nombre de Facelt ‘mírale la cara’, los dispositivos aíslan los rostros de la muchedumbre a través de las cámaras y los descomponen en una serie de coordenadas numéricas, tomando los ojos como puntos clave. Cada perfil descodificado de este modo es comparado con los ficheros de los delincuentes que se encuentran en la lista de búsqueda policial, y la máquina hace sonar una alarma en caso de coincidencias... Por su parte, en Francia se ha aprobado un programa llamado Prismática, que detecta automáticamente los movimientos sospechosos y los comportamientos potencialmente delictivos en el metro, se trate de gente que atraviesa las vías, camina en sentido opuesto o permanece más de cuatro minutos inmóvil en el andén. En la política, en la moral, en el sexo, el suceso es contemporáneo si posee la condición de la transparencia, exasperado por convertirse, y más desde la matanza terrorista, en el reino de la diafanidad”²⁰.

Sean presidentes y ciudadanos, actores públicos o sujetos privados –pero todos–; unos presos y víctimas de la curiosidad masiva, otros por razones de seguridad en una democracia como ésta del siglo XXI con carácter policial que ante todo está en persecución y prevención a la amenaza terrorista de escalas globales. Pero todos, partícipes o no, integrados o excluidos de las lógicas de la información y comunicación actuales, somos –todos– afectados por la mecánica peculiar de este tiempo. Época nueva para nosotros mismos

²⁰ Vicente Verdú, *El fin de la privacidad*. Artículo Web.

y para la historia entera de la modernidad: los límites y las competencias correspondientes entre espacios públicos y privados, ahora y con rumbo inconsistente, se tornan difusos.

La invasión de lo público en lo privado y viceversa se fue desarrollando conforme los individuos así lo requerían. La «publicidad burguesa», ese espacio en el que los individuos particulares se reúnen en calidad de público de teatros y círculos de lectura, el espacio del flujo mercantil, se convirtió pronto en un espacio de discusión sobre los asuntos “de interés general”. Poco a poco se va formando una esfera social repolitizada dentro de la esfera privada que desarrolla acciones públicas relevantes en la sociedad burguesa y que va entrelazando instituciones estatales y sociales. “Así es como van borrándose las fronteras entre lo público y lo privado”²¹.

Partidos políticos, medios de comunicación, asociaciones no gubernamentales, incluso las instituciones educativas y de salud en manos de particulares, todas en distinta forma se encuentran en el ámbito privado, pero desde él modifican el mundo estatal. Y es que el poder –público– en la modernidad siempre es criticado, modificado, complementado. Por su parte, las relaciones laborales, así como los conflictos dentro de las familias, llegan a ser tan complejos y numerosos que abogan por una intervención del Estado para su resolución. Es así como el derecho público se vuelve privado y el derecho privado se hace público. Habermas se refiere a tal proceso como la “estatalización de la sociedad y la socialización del Estado”²².

Los perímetros se difuminan. Los conjuntos antes separados y en relación ahora se mezclan y se invaden, se ayudan y se amenazan.

¿Cuál, el porvenir? ¿Cómo, las vidas de las personas en el mundo orwelliano que vivimos desde hace ya un par de siglos y que se hace hoy más evidente, burdamente evidente, por el empleo de la tecnología? El Estado invade la intimidad en aras de la seguridad pública o nacional; la sociedad impone reglas, implícitas o explícitas, a los comportamientos personales, los mercadólogos persiguen casi literalmente a los individuos concebidos como consumidores para conocerlos lo más detalladamente posible en términos estadísticos; de igual forma, los periodistas preguntan al Presidente sobre sus relaciones amorosas, sobre los medicamentos que toma contra la depresión... ¿Y lo íntimo? Amenazado, tiene dos vías: o se repliega aún más o sale, se vuelca en los terrenos de lo social ya sin tantos remordimientos, se exhibe, se luce, se desnuda... ¿Podemos hablar de una relación entre los tres ámbitos, pública, social e íntima, cuando tales ámbitos ya se encuentran más bien “revueltos”?

²¹ Ramírez Zozaya, Juan Miguel, “Habermas: historia y crítica de la opinión pública” en *Textos clásicos comentados para un fin de siglo*, p. 403.

²² *Ibidem*, p. 404.

3.2 George Orwell: la ficción de lo real

*"Para el futuro o para el pasado, para la época en que se pueda pensar libremente, en que los hombres sean distintos unos de otros y no vivan solitarios... Para cuando la verdad exista
y lo que se haya hecho no pueda ser deshecho:
Desde esta época de uniformidad, de este tiempo de soledad,
la Edad del Gran Hermano, la época del doble pensar...
¡muchas felicidades!".*

George Orwell

Se dijo que en 1984 fue una dura crítica que se hizo durante la Guerra Fría hacia la Unión Soviética y los estados totalitarios del Siglo XX. Se usó también para criticar al entonces bloque constituido alrededor de los Estados Unidos desde el hemisferio "rojo" del planeta. En tales casos, la obra habría dejado de ser significativa a partir de la caída del bloque soviético y el fin de las dictaduras en el resto del mundo. Se dijo, asimismo, que era un intento de profeta fracasado: la tecnología no nos hace esclavos; al contrario, nos libera. Finalmente, se aseguraba: 1984 es una exageración, porque los seres humanos nunca permitirán que exista tal grado de totalitarismo. ¿Y si más bien es una especie de espejo que agranda los rasgos de las relaciones sociales de la modernidad entera?, ¿si es una forma de mostrar, burdamente, lo que es, lo que está, y cómo está? Un modo de revelar, en una imaginaria sociedad totalitaria, lo que sucede en las sociedades modernas en general, tengan el régimen político que tengan...

"Era un día luminoso y frío de abril y los relojes daban las trece..."²³ Y ese día, un hombre ponía en peligro su vida por escribir una suerte de diario personal. Ese día, un hombre y una mujer se hablaban en medio del bullicio y la multitud casi sin mover los labios y por espacios no más prolongados de media hora. Ese día, un acto sexual daba el sentimiento de cometer un acto político contra el Partido Interior. Ese día era el día del Odio. Ese día todos sabían lo que se podía y no se podía hacer sin llegar a ser «vaporizado». Eran reglas no explícitas, no había leyes. Era un superestado, sin un gobernante al frente. Eran manifestaciones en las calles sin libertad de expresión. "Lo que Orwell entendió con tan intolerable claridad fue la atroz probabilidad de que los sistemas modernos más destructivos hayan emergido, paradójicamente, del mismo impulso por trascender la destrucción: el impulso de la Ilustración"²⁴.

La separación entre lo público y lo privado, entre lo político, lo social y lo íntimo, delineada teóricamente en el párrafo anterior, corresponde más bien a una noción arquetípica de la Modernidad. Igualmente las ideas anotadas en la primera sección de este trabajo. En realidad, las cosas no funcionan tan paradigmáticamente. Y eso se desprende tanto de las acciones de los individuos fundadas en su iniciativa, como de la naturaleza misma de los principios o fundamentos de la época moderna.

²³ Orwell, George, 1984, p. 9.

²⁴ Miller, Marc Crispin, "Big Brother is You, Watching" en *Boxed In*, p. 314 (la traducción es mía).

En primera instancia, “el hecho histórico decisivo es que lo privado moderno en su más apropiada función, la de proteger lo íntimo, se descubrió como lo opuesto no a la esfera política, sino a la social”²⁵. Y, no obstante, en ambos, en lo público y en lo social, lo íntimo encuentra sus límites, sus pautas y a ambos hace llegar sus creaciones. Compleja relación entre los tres ámbitos, lo cierto es que la familia nuclear burguesa no podía vivir aislada y, al contrario, era el eje de las relaciones mercantiles y la organización de la sociedad.

Aun cuando la esfera del círculo familiar quiere verse independiente, está en relación de dependencia con la esfera del trabajo, del tráfico mercantil. Y es entonces cuando irrumpe la cosificación de las personas. Simplemente cumplen un rol, actúan un *sketch* que ellos mismos no planearon: el padre se convierte en el sujeto que ha de conseguir dinero, la madre en el “sujeto objeto de comercio carnal”²⁶ o en el esclavo doméstico, y los niños en herederos de la responsabilidad de rendir beneficios futuros según los esfuerzos presentes de sus progenitores. Si se prefiere, en una imagen más contemporánea, los individuos intentan poner en escena una “democracia de las emociones” en el sentido *giddensiano* ²⁷. Poner en escena, al fin y al cabo.

El capitalismo hace de las personas (el trabajo) y de la naturaleza objetos, instrumentos, cantidades. Y el capitalismo se expande incluso hasta tocar el supuesto espacio incorruptible en que los individuos desarrollan su humanidad. Y no sólo eso: el anverso de las ideas ilustradas consiste en una destrucción de lo aclamado en ellas mismas:

“La revolución burguesa proclamó los derechos del hombre, pero al mismo tiempo los pisoteó en nombre de la propiedad privada y del libre comercio; declaró sacrosanta la libertad, mas la sometió a las combinaciones del dinero; y afirmó la soberanía de los pueblos y la igualdad de los hombres, mientras conquistaba el planeta... Así, el verdadero problema no reside en la fatal degradación de los principios, ni en su confiscación, para uso propio, por una clase o un grupo, sino en la naturaleza misma de esos principios”²⁸.

La cita de Octavio Paz, aunque larga, sintetiza muy bien lo que por su parte proyecta Orwell. Los Estados (lo público) pueden ensancharse, aún en el neoliberalismo se ensancha, con el afán de vigilar los más sutiles movimientos, y prevenir las desviaciones. Los medios de comunicación, las propias novelas (la “épica de la sociedad moderna”), la discusión sobre los asuntos de interés general, la propaganda, dictan modos de pensar, presentan estímulos esperando respuestas. La sociedad (lo privado social) indica las “buenas maneras”, los patrones de comportamiento que, en reuniones o en la propia habitación de la casa, deben seguir los individuos.

²⁵ Arendt, Hanna, *op. cit.*, p. 49.

²⁶ Habermas, Jürgen, *op. cit.*, pp. 287, nota 48.

²⁷ Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado*, p.76.

²⁸ Paz, Octavio, *El arco y la lira*, p. 222.

Disciplinas, reglas... implícitas la mayoría de las veces, impersonales en tanto que no hay un ente único que las impone o resguarda... El Partido Interior penetra en todos los rincones de Oceanía, subyuga la introyección, declara la abolición del *librepensar* en aras de una seguridad total. El Gran Hermano y el Partido Interior lo ven todo, lo penetran todo, son todo. Empero, son nadie. No hay *alguien* detrás. No hay nada.

¿Quién, detrás del modo en que actuamos, pensamos, sentimos? ¿Quién, sosteniendo el gran engranaje del todo en que habitamos? ¿Y si las reglas, la seguridad en el todo, el poder por el poder, el manual de usuario, constituyen la salida moderna a la soledad? En Oceanía no hay espacio público ni social ni, por tanto, íntimo. El individuo no está solo. Excepto Winston Smith en las primeras dos partes de la obra, todos saben cómo funcionan las cosas y dónde están las respuestas. Todos visten *monos*, todos gritan ante Goldstein, todos trabajan 60 horas a la semana sin liberar la libido más que cuando al propio superestado convenga.

En nuestra sociedad, las verdaderas respuestas no están en la plática con el psicoterapeuta sino después, en el regreso a casa: el camino es conocido, los semáforos indican "siga" cuando están en verde, la puerta se abre con la llave indicada, los parientes llegarán también a casa luego de sus respectivos trabajos, todos verán la televisión mientras platican un poco sus experiencias, la cama los espera para descansar hasta las seis de la mañana del día siguiente.

¿Una salida a la tragedia de la discontinuidad?

Y, sin embargo, la trasgresión existe. No tanto en 1984 cuanto en nuestro mundo. No sólo quien pasa el semáforo en rojo, ni en quien entra por la puerta trasera, sino en la actividad cotidiana de cada humano que, en tanto que humano, reflexiona, crea, elige. Según Marx, "los hombres hacen la historia..." aunque no deciden las circunstancias en que la hacen. Quien decide colocar el *mapamundi* de cabeza, quien colorea de azul el pasto y verde el mar, quien canta a las llamadas "perversiones" en un poema, quien decide usar un mismo saco todos los días... pero también quien trabaja de ocho a cuatro, quien lava los trastes cada vez que alguien los ensucia, quien escucha la radio... todos decidimos, todos elegimos.

¿La esperanza?

La soledad persiste.

También el deseo de salir de ella.

Morelli

Bibliografía

- Arednt, Hanna, *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 1993.
- Auster, Paul, *El palacio de la luna*, Anagrama, Barcelona, 1999.
- Bataille, Georges, *El erotismo*, Tusquets, Barcelona, Col. Ensayo, tercera edición, 2002.
- Berman, Marshall, *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, Siglo XXI, México, 1981.
- Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, FCE, México, 1984.
- , *Estado, gobierno y sociedad*, FCE, México, 1985.
- Castells, Manuel, *La Era de la Información*, Volumen I, Siglo XXI, México, 1999.
- Giddens, A., *Modernidad e identidad del yo, El yo y la sociedad en la época contemporánea*, Península, Barcelona, 1997.
- , *Un mundo desbocado*, Taurus, México, 2001.
- Gómez de Silva, Guido, *Breve Diccionario Etimológico*, FCE, México, 1988.
- Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, Barcelona, sexta edición, 1999.
- Miller, Marc C., *Boxed In*, Northwestern University Press, 1988.
- Montenegro, Walter, *Introducción a las doctrinas político, económica*, FCE, México, 1983.
- Orwell, George, *1984*, Destino, Barcelona, Vigésima edición, 1999.
- Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, [1950] FCE, México, segunda edición, 1972.
- , *El arco y la lira* [1956], FCE, México, tercera edición, 1998.
- Touraine, Alain, *¿Podremos vivir juntos?*, FCE, México, 1997.
- Toffler, Alvin, *La Tercera Ola*, Edivisión, México, 1981.
- Whitaker, Reg, *El Fin de la Privacidad*, Paidós, México, 1999.
- Ramírez Zozaya, Juan Miguel, "Habermas: historia y crítica de la opinión pública" en Pineda Guadarrama, Juan de Dios (coor.) *Textos clásicos comentados para un fin de siglo*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C, México, 1999.

LA NECESIDAD DE FORTALECER LA TRANSPARENCIA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

MANUEL NÚÑEZ VELASCO

Prólogo

México ya entró a la era de la transparencia; sin embargo, en materia de presupuesto público seguimos en el oscurantismo. Si bien es posible conocer el destino de los impuestos, la sociedad y sus representantes en el Congreso no tienen acceso a información de calidad sobre los resultados de la gestión pública.

Puede resultar extraña esta afirmación, más aun cuando en los últimos años el Congreso ha legislado al respecto: en diciembre de 2000 se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para fortalecer las labores de fiscalización de la Cuenta Pública que lleva a cabo la Cámara de Diputados; en abril de 2002, se mostró la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para normar la publicación de la información de las instituciones públicas; pero ya desde 1999, los legisladores han estado incorporando capítulos y artículos especiales de transparencia y rendición de cuentas a la Ley de Ingresos de la Federación y al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para que el Ejecutivo envíe información periódica al Congreso y reducir la “discrecionalidad” de sus decisiones¹.

Tratándose del presupuesto público hemos casi resuelto el problema de la cantidad de la información, pero no el de la calidad ni el de la discrecionalidad. El proceso de formulación, aprobación y fiscalización de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, también llamado “proceso presupuestario”, no está diseñado para que la sociedad conozca los resultados del desempeño gubernamental, por más que se informe al respecto en la Cuenta Pública, en los informes de gobierno, en los informes de labores y en los informes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND). No es posible relacionar impuestos y gastos con desempeño y resultados².

El objetivo de este ensayo es argumentar que la transparencia del presupuesto público no está a la altura de los nuevos tiempos, pues al no generarse información adecuada para evaluar el desempeño y los resultados de los poderes federales, especialmente los del Ejecutivo, la rendición de cuentas de los recursos públicos que lleva a cabo la Cámara de Diputados es

¹ El diccionario de la Real Academia Española define al adjetivo “discrecional” como “*la potestad gubernativa en las funciones de su competencia que no están regladas*” y como algo “*que se hace libre y prudencialmente*”. Es decir, a falta de normas, las decisiones se dejan al buen juicio y a la prudencia. Sin embargo, en México el término se asocia con tomar decisiones arbitrariamente, que es la connotación que usará este ensayo.

² El presente ensayo utiliza los términos “*desempeño*” y “*resultados*” distintamente. “*Desempeño*”, para hablar del nivel de eficiencia, que se refleja en la cantidad de recursos que se utilizan para una tarea. “*Resultados*”, al impacto que provocan dichas tareas en la economía o en el bienestar de la gente.

inadecuada³. Para subsanar este problema, se incluyen algunas propuestas para reformar el marco jurídico presupuestario. Con tal fin, el ensayo se divide en cuatro partes; la primera trata sobre la importancia de la transparencia en el presupuesto público; la segunda, critica el bajo nivel de transparencia que tiene el presupuesto público en México; en la tercera se exponen propuestas para fortalecer la transparencia y, finalmente, en la cuarta, se presentan las conclusiones.

I. ¿Por qué debe ser transparente el Presupuesto Público?

El presupuesto público debe ser transparente para garantizar que el dinero público se destine a las prioridades de la gente y eleve su calidad de vida. “Transparencia” significa “ver a través de un objeto” o “permitir que se vea algo sin dificultad”. La transparencia es una cualidad referida a la ausencia de impedimentos para conocer la motivación de los actos.

La transparencia es esencial para conocer el desempeño y los resultados del servicio público. Si la sociedad o sus representantes cuentan con información sobre lo que se hace en las oficinas gubernamentales y los resultados que obtienen, entonces el escrutinio público se convierte en un incentivo a los funcionarios y empleados para entregar buenas cuentas.

En México, el término “transparencia” se asocia con “acceso a información” ya que ésta es indispensable para “ver a través de los datos” si las dependencias están cumpliendo sus responsabilidades. No hace muchos años había poca información sobre el quehacer gubernamental, lo que impedía conocer la motivación de muchas decisiones de política pública.

En el ámbito del presupuesto público, transparencia es poner al alcance información que permita efectuar un escrutinio exhaustivo sobre el origen y el destino del dinero público. No obstante, el ideal de la transparencia no es publicar documentos con abundantes cifras, sino demostrar que se procede conforme a las prioridades de la sociedad y que al hacerlo, el Gobierno cumple con su mandato y alcanza los resultados planeados.

La transparencia es esencial para la rendición de cuentas del presupuesto público en tres puntos: primero, incentiva al cumplimiento del mandato del Gobierno eficientemente; segundo, promueve la progresividad de la política fiscal y, tercero, impulsa decisiones responsables para tener finanzas públicas sustentables⁴.

Para cumplir con su mandato, el Gobierno lleva a cabo varias tareas, entre las que resaltan: procurar el Estado de derecho; proteger el ejercicio de los derechos de propiedad de los bienes materiales, artísticos e intelectuales; promover la educación y un estándar de bienestar en la población; reducir y desincentivar conductas antisociales; crear condiciones

³ El término de “*presupuesto público*” que utiliza este ensayo comprende el gasto público (que se aprueba en el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados), los ingresos y el endeudamiento (que se aprueban en la Ley de Ingresos de la Federación por el Congreso de la Unión).

⁴ En el ensayo se usan indistintamente los términos “política fiscal” y “finanzas públicas”.

para el desarrollo sustentable procurando un uso racional de los recursos naturales; impulsar la construcción de infraestructura básica facilitando el desarrollo de las actividades económicas; proveer bienes y servicios públicos y, diseñar e implantar políticas públicas para responder institucionalmente a un problema o necesidad de desarrollo.

Estas tareas esenciales para el desarrollo de la vida cotidiana de las personas tienen un costo que se refleja en el presupuesto público. Por ello el Gobierno recibe las aportaciones de los contribuyentes y las devuelve a la sociedad en forma de bienes y servicios con un mayor valor.

Pero el desempeño del Gobierno no debe medirse sólo desde la perspectiva de la cantidad de programas, proyectos o actividades que lleve a cabo. Es un error pensar que está cumpliendo con su mandato por el hecho de informar que se han incluido en el presupuesto acciones para la educación, el cuidado de la salud, la promoción de empleos o para construir infraestructura, asegurar el abasto de medicinas o subsidiar la seguridad social. Si el Gobierno no es eficiente en su operación, si incurre en dispendio, desperdicio o si hay corrupción, todo ello se reflejará en mayores gastos y en mayores impuestos, lo que se evitaría si el ejercicio de la función pública es transparente. En este caso, al conocerse la eficiencia con la cual se captan y ejercen los impuestos, es decir al transparentar la gestión pública, los servidores públicos tienen incentivos para alcanzar resultados al menor costo posible y de paso, evitar el cuestionamiento público⁵.

Otra razón que apoya la importancia de la transparencia para la rendición de cuentas en el presupuesto público, es la *incidencia de la política fiscal* o simplemente *incidencia*, esencial para evaluar si el Gobierno cumple el objetivo de redistribuir el ingreso. La incidencia se refiere al impacto *progresivo* o *regresivo* de las finanzas públicas. Respecto a la parte tributaria, “progresividad” significa que los que más tienen o más ganan, son los que más aportan. En materia de gasto, los que menos tienen o los que menos ganan, son los más beneficiados por los programas y los proyectos públicos. Se podrá llamar “progresiva” a la política fiscal si el Gobierno está logrando transferir recursos de los contribuyentes de alto ingreso a las familias de bajo ingreso. En el caso contrario, sería “regresiva”.

Si se informa periódicamente sobre la distribución de la carga de los impuestos entre los contribuyentes y los beneficios del gasto público entre las familias, el Congreso de la Unión puede tomar las medidas conducentes para reformar al sistema tributario y de gasto. Así, la transparencia ayuda a que el presupuesto público tenga bases progresivas; lo que permite disminuir la brecha entre ricos y pobres y la diferencia de desarrollo entre las regiones del país.

Finalmente, evitar la discrecionalidad de las decisiones fiscales para tener finanzas públicas sustentables es otro motivo para procurar la transparencia del presupuesto público.

⁵ Un ejemplo de esto, ahora emblemático, se dio a principios de la presente Administración Federal cuando la Presidencia de la República publicó en Internet información sobre sus compras, lo cual derivó en el escándalo conocido como “toalla gate”.

El Gobierno necesita recursos para promover el crecimiento y el empleo; proporcionar bienes y servicios públicos y, procurar que todos los habitantes tengan un aceptable nivel de bienestar y de oportunidades para evitar la polarización de la sociedad. Si bien los funcionarios públicos diseñan las políticas públicas más adecuadas para ello, la disponibilidad de recursos determina finalmente la velocidad con que podrán materializarse los objetivos buscados.

Al pretender tantos objetivos, el Gobierno se enfrenta al problema fundamental de la economía: la escasez. Éste no debería gastar más allá de la capacidad de pago de los contribuyentes, pues hay una línea invisible, teórica, que establece la frontera entre el costo y el beneficio de los recursos: si el uso que el Gobierno va a dar al dinero de la gente es más productivo que el que le daría la sociedad, entonces se justifica la elevación de impuestos; pero si se extraen más recursos de los necesarios, resultará contraproducente, porque los impuestos desalientan las actividades productivas, lo cual afecta a la economía y con ello la recaudación.

Endeudarse da al Gobierno la capacidad de gastar más allá de sus ingresos sin dañar la economía en el corto plazo; sin embargo, al incurrir en *déficit*, tendrá que cubrirlo con empréstitos, lo cual irá en perjuicio de las generaciones futuras, porque a ellas les tocará inevitablemente el peso de pagar la deuda heredada⁶.

La “sustentabilidad fiscal” se refiere al equilibrio que deben guardar los ingresos y los gastos durante un periodo. Las finanzas públicas son sustentables siempre y cuando eviten que las generaciones futuras paguen el costo del despido de las generaciones actuales. Esto sucede cuando los ingresos recurrentes del Gobierno, es decir, los ingresos regulares y relativamente estables son suficientes para cubrir sus gastos de operación. Por ello el cálculo de los balances fiscales, es decir, el cómputo del *déficit* o *superávit*, es clave para estimar el grado de sustentabilidad⁷. Sin embargo, si tales cómputos se hacen discrecionalmente, existe la posibilidad de falsear la situación fiscal del Gobierno, y los representantes populares no serán conscientes de las consecuencias futuras de sus decisiones cuando autorizan los empréstitos de la nación.

A continuación se presenta un análisis de la transparencia del presupuesto público mexicano.

⁶ Incurrir en déficit no es necesariamente negativo siempre y cuando se prevean las fuentes de recursos que permita amortizar los adeudos que se contraigan para cubrir dicho déficit. Por ejemplo, cuando se contrata un crédito para construir una planta de electricidad, los ingresos que se obtendrán posteriormente con la venta de energía podrán destinarse a la amortización de los pasivos y el pago del costo financiero.

⁷ En la medida en que no existe tal equilibrio, el Gobierno recurre a los mercados financieros en demanda de recursos para cubrir faltantes, mismos que reducirá al sector privado y éste, para acceder al crédito, se verá obligado a pagar tasas de interés más altas. Las tasas de interés altas desalientan los proyectos de inversión, uno de los pilares del crecimiento económico, perjudican a las familias que tienen deudas y limitan el crédito.

II. ¿Por qué no es transparente el Presupuesto Público?

El presupuesto público no es transparente porque las “reglas del juego” del proceso presupuestario, es decir, las disposiciones legales que lo norman, no contienen las bases para conocer el desempeño ni los resultados del Gobierno Federal. Sus debilidades pueden agruparse en dos tipos: fragmentación del proceso y fragmentación del marco jurídico, que no generan ni contemplan información de calidad, y ausencia de principios que eviten decisiones discrecionales.

Nuestro proceso presupuestario está fragmentado en perjuicio de la transparencia; es decir, sus etapas no siguen un patrón homogéneo ni sistemático de esfuerzos, lo que no permite realimentar lo que se planea hacer, lo que se logra obtener y lo que costó. El origen del problema es la planeación gubernamental⁸.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento de planeación más importante del Gobierno de México; no obstante, tiene serias deficiencias⁹: carece de metas para el sexenio, de estimaciones de recursos para lograr dichas metas con sus correspondientes fuentes de financiamiento y no menciona los responsables de alcanzarlas¹⁰.

Un ejemplo: en materia de educación el PND no enuncia compromisos que reflejen una mejoría respecto a la situación al inicio del sexenio. Si bien enuncia como *visión de largo plazo* que la tasa de analfabetismo será cero para el año 2025, hubiera sido deseable que el Gobierno de la República se comprometiera a reducirla a un intervalo, digamos entre 7 y 8 por ciento en 2006, dado que a finales del año 2000, cuando inició el nuevo Gobierno de la República, era de casi el 10 por ciento. Sin metas, ¿cómo pueden justificarse los recursos asignados a educación en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación? ¿Cómo se podrán evaluar los resultados que se alcancen?

⁸ El proceso presupuestario de México consta de cuatro etapas generales: 1) formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación; 2) discusión y aprobación del paquete económico en el Congreso de la Unión; 3) recaudación de ingresos y ejercicio del gasto y, 4) fiscalización, evaluación y rendición de cuentas.

En la primera etapa se elabora la propuesta de gasto público y la correspondiente estimación de ingresos, con el propósito de presentarlas al Congreso para que sean autorizadas. Por medio del proyecto de Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo Federal propone los programas, proyectos y actividades que considera pertinentes para avanzar en la realización de los objetivos planteados en el PND y en los programas sectoriales. La estimación de ingresos se basa en el pronóstico del comportamiento de la economía nacional e internacional. Esto se puntualiza en un documento denominado “Criterios Generales de Política Económica”.

⁹ El PND contiene los objetivos generales y las prioridades de una administración federal. Considera todos los sectores y regiones del país desde una perspectiva nacional. Define los temas de la agenda nacional, los objetivos generales, las estrategias y las políticas públicas del desarrollo. Los programas sectoriales se derivan del PND; corresponden a las políticas públicas que se implantarán para atender una necesidad particular del desarrollo de un sector de la economía o de la sociedad.

¹⁰ Esto no va de acuerdo con la Ley de Planeación, que establece en el Art. 21, segundo párrafo, lo siguiente: “el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país; contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución; establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática”.

¿De qué sirve informar que se gastó en educación “x” millones de pesos si no se tiene un referente para evaluar la eficiencia de las dependencias?

Si no hay metas ni se cuenta con una estimación de su costo, ¿cómo se formula el proyecto de Presupuesto de Egresos y cuál es la información que se envía para justificarlo? El presupuesto se calcula con base en la inercia. Ésta consiste, a grandes rasgos, en sumar al presupuesto del año anterior una previsión de gasto equivalente a la inflación esperada y el costo de los nuevos proyectos y programas. Al resultado, se le resta el costo de los proyectos concluidos y los programas que se vayan a cancelar. Aunque los programas y proyectos se diseñan con base en los objetivos del PND y los programas sectoriales, no pueden confrontarse las metas y costos de un año, con las correspondientes metas y costos proyectados para el sexenio. Asimismo, el Ejecutivo no manda las memorias de cálculo a la Cámara de Diputados ni los legisladores disponen de la infraestructura técnica para verificar las estimaciones que se les envían¹¹.

Actualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos sólo consiste en un listado exhaustivo y sistematizado de asignaciones de recursos a los ejecutores de gasto, funciones, sub-funciones, actividades, programas y proyectos. Aunque se ha hecho un esfuerzo por incluir indicadores de desempeño y metas anuales para mostrar compromisos anuales, éstas sólo cuantifican actividades sin relevancia¹². Muchos programas tienen metas poco sustanciales para justificar el gasto propuesto, como por ejemplo: “aplicar 10 millones de vacunas en el año”. Alguien podría preguntar ¿por qué no aplicar 20 millones ó 5 millones? La meta del programa no debería ser aplicar vacunas sino reducir la tasa porcentual de niños con sarampión. Con dicha meta y en función del censo infantil y la tasa de morbilidad, entonces se podría juzgar si 10 millones de vacunas serían suficientes.

Además del proyecto de Presupuesto de Egresos, durante el proceso presupuestario se elaboran otros informes de finanzas públicas a través de los cuales el Congreso y la sociedad acceden a información que les permite monitorear la formulación, ejercicio y evaluación del presupuesto público, como son: los informes trimestrales; la Iniciativa de Ley de Ingresos; los informes de gobierno; los Criterios Generales de Política Económica y, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Sin embargo, al no ser homogénea ni consistente entre sí la información de estos documentos, difícilmente puede darse una evaluación integral del desempeño y los resultados del Gobierno Federal.

Los informes de finanzas públicas son adecuados para dar un seguimiento al uso del dinero, es decir, cuánto y en qué se gastó, pero no es posible realimentar el proceso presupuestario porque no informan sobre el costo ni los resultados de los programas del Ejecutivo Federal; por ejemplo, cuánto le cuesta reducir en un punto porcentual la tasa de mortalidad infantil por enfermedades respiratorias o el costo de aumentar en un punto porcentual

¹¹ Memoria de cálculo es la metodología para estimar el costo de los recursos humanos, materiales y financieros que se necesitan para llevar a cabo una actividad, programa o proyecto.

¹² Los indicadores son parámetros que miden el comportamiento de un fenómeno o un proceso relacionando una o más variables. Los indicadores se expresan generalmente como porcentajes.

el nivel de escolaridad de la población indígena; información que sería útil cuando se discute el proyecto de Presupuesto de Egresos o se examina la Cuenta Pública. Sin esta información no es posible evaluar la gestión pública, mucho menos incentivar un mejor desempeño.

Un estudio reciente sobre el impacto de las finanzas públicas en el ingreso de las familias mexicanas, concluye que nuestra política tributaria es “progresiva”, es decir, los hogares de mayores ingresos aportan la mayor parte de los impuestos. Sin embargo, el gasto público tiene una tendencia “regresiva”; porque dichas familias pudientes reciben los beneficios del gasto público en mayor proporción. Así, quienes más tienen son quienes en promedio están recibiendo los beneficios del gasto público en mayor proporción¹³. Esto es un claro indicio de un problema estructural en las finanzas públicas que está impidiendo que el Gobierno Federal cumpla con una de sus responsabilidades más importantes: la de procurar que los beneficios del desarrollo beneficien a todos los habitantes de la Nación¹⁴.

Como esta información no se ha tomado en cuenta en los últimos años durante la discusión y aprobación del paquete económico, ni el Ejecutivo Federal informa de ello al Congreso en la Cuenta Pública, difícilmente se podrá resolver el problema de la regresividad de la política fiscal^{15, 16, 17}.

Por extraño que parezca, el Ejecutivo Federal no ha desarrollado instrumentos adecuados para estimar el costo/beneficio de las políticas públicas cuando se formula el proyecto del Presupuesto de Egresos. Estos instrumentos le ayudarían a discriminar entre programas y proyectos para que los de mayor impacto socioeconómico tengan la prioridad en el presupuesto público. Por ejemplo, al invertir en infraestructura en agua potable, se ataca directamente un problema de salud pública pues su carencia es lo que explica la proliferación de enfermedades infecciosas en la población. Un aumento en la disponibilidad de agua se traduciría en menores gastos en clínicas y atención médica.

Por esta falta de transparencia, expresada en ausencia de información de calidad, el Congreso de la Unión ha estado aprobando aumentos de impuestos como el impuesto sunuario y el impuesto a la telefonía así como

¹³ Por ejemplo, al no tener generalmente un empleo en la economía formal, los miembros de las familias de bajos ingresos no pueden beneficiarse del subsidio a la seguridad social; tampoco del gasto en educación superior, ya que difícilmente los niños pobres terminan la educación básica.

¹⁴ Desde esta óptica no sería correcto aumentar impuestos si no se tiene la seguridad de que éstos irán a las familias de bajos recursos; tampoco lo sería pedir aumentos generales de gasto que no contemplen específicamente un segmento de población a beneficiar.

¹⁵ El paquete económico está compuesto por los siguientes documentos: Criterios Generales de Política Económica; iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, con la correspondiente miscelánea fiscal, y proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con el correspondiente proyecto de Decreto.

¹⁶ Por la importancia del tema de la incidencia, el Congreso dispuso en la Ley de Ingresos de 2002 la elaboración de dicho estudio por parte del Ejecutivo Federal; no obstante, ha pasado inadvertido entre la mayoría de los actores políticos; incluso, no tuvo ninguna mención en el paquete de reformas fiscales ni en el proyecto de Presupuesto de Egresos de los años 2003 y 2004.

¹⁷ La ausencia de metas fue una de las debilidades más importantes de la propuesta de reforma a la ley del IVA que envió el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión a principios del año 2001 y nuevamente en noviembre de 2003; propuso incrementar los impuestos a los alimentos, las medicinas, el transporte público, los libros, el agua potable y las colegiaturas sin determinar el destino específico de los recursos adicionales ni los resultados que se obtendrían con ello, expresados en metas anuales y metas sexenales. Cuando se tiene evidencia de que el gasto público es regresivo, un aumento de impuestos inevitablemente exagera la polarización social.

aumentos de gasto, ciegamente, aun cuando todos los días recibe voluminosos informes sobre la gestión pública provenientes del Ejecutivo Federal.

Al comienzo de esta parte del ensayo se afirmó que se tiene un problema de fragmentación del marco jurídico de las finanzas públicas, además del problema de fragmentación del proceso presupuestario. Cuando uno trata de averiguar las causas que provocan la fragmentación de las etapas del proceso, se concluye que en buena medida las leyes que lo rigen han quedado rebasadas.

El marco legal del proceso presupuestario está constituido con una serie de leyes en materia de ingresos, planeación, deuda, gasto público, contabilidad gubernamental y fiscalización, por medio de las cuales se ha normado la administración de las finanzas y la hacienda pública federales¹⁸.

El período de publicación y de entrada en vigor de todas estas leyes ha sido tan largo que los acontecimientos económicos de la historia reciente del país les dieron una prioridad coyuntural, lo que trajo como consecuencia que las nuevas disposiciones legales no estuvieran completamente en concordancia respecto a las anteriores. Veamos algunos ejemplos.

Las disposiciones de la Ley de Planeación son la base para formular el presupuesto público porque establece los lineamientos para sistematizar las prioridades del país y formular con base en ellas el PND y los programas sectoriales; no obstante, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF) no dispone que los programas y los proyectos que se incluyan en el proyecto de Presupuesto de Egresos hayan sido previamente evaluados y alineados con las metas y los costos que se contemplan en dichos programas sectoriales, en perjuicio de la calidad de la información que en él se incluye¹⁹.

A raíz de la alternancia del año 2000, el Congreso ha retomado su auténtico papel de contrapeso de las decisiones del Ejecutivo Federal, papel que se ha reflejado en el marco jurídico. Por la insuficiencia de normas y principios de transparencia tanto en la Ley de Planeación como en la LPCGPF, en los últimos años los legisladores han aumentado las disposiciones del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) y la Ley de Ingresos para incluir mandatos de transparencia, algunos generales y otros de interés coyuntural.

Los cambios más importantes se han dado en materia de ingresos. Como no existía ningún ordenamiento jurídico para transparentar la captación de ingresos desde el ámbito de las finanzas públicas, a partir de la Ley de Ingresos del año 2001 se incluyó un nuevo capítulo denominado “De la

¹⁸ En 1976 se promulgaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), que abrogó la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley General de Deuda Pública. Posteriormente se aprobaron la Ley de Coordinación Fiscal, el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Planeación y la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación en 1978, 1981, 1983 y 1985, respectivamente.

¹⁹ La evaluación de un programa o proyecto consiste en estimar los costos, los beneficios y el impacto que tendrían en la población, de implantarse. Muchas dependencias federales sí evalúan sus programas y proyectos; sin embargo, ello no garantiza que serán incluidos en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Información, la Transparencia y la Evaluación de la Eficiencia Recaudatoria, la Fiscalización y el Endeudamiento”. Antes de ello, la Ley de Ingresos sólo enumeraba los rubros de ingreso a recaudar, la autorización de endeudamiento y la relación de estímulos y facilidades que se otorgarían a los contribuyentes²⁰.

La adición de este nuevo capítulo buscó transparentar la administración de los ingresos públicos, imponiendo al Ejecutivo Federal la obligación de publicar información periódica sobre los impuestos y el endeudamiento, con lo que, dicho sea de paso, se redujeron sus facultades discrecionales. Anteriormente muchas de las decisiones trascendentes del país tenían poco escrutinio público, en buena parte porque no se podía acceder a la información financiera del Gobierno Federal, que ahora es pública.²¹

Con el gasto público ha ocurrido algo similar. En el DPEF se han incluido disposiciones para normar el gasto público, especialmente en los temas de destino de los ingresos excedentes, criterios para ajustar el gasto cuando disminuyan los ingresos, reglas para llevar a cabo programas prioritarios y disposiciones de austeridad en materia de servicios personales e inversión pública. Antes, las decisiones en estos temas eran una facultad discrecional del Ejecutivo²².

No obstante, suplir las carencias del marco jurídico, en el DPEF y en la Ley de Ingresos, está volviendo incierto al proceso presupuestario pues éstas se revisan y se debaten cada año. Además, gran parte de las disposiciones contenidas en ambos, son las mismas, por lo que no tiene mucho sentido discutir las y aprobarlas de nuevo; si se incorporaran en la LPCGPF tendrían una mayor estabilidad, y darían certidumbre al proceso porque facilitarían el examen y la aprobación del paquete económico.

El segundo tipo de debilidades del proceso presupuestario, que explica la falta de transparencia en el presupuesto público, es la falta de principios de disciplina y responsabilidad fiscales que favorecen la discrecionalidad del Ejecutivo Federal, e incluso del Congreso de la Unión. Los principios son los criterios que todos los actores deberían tomar en cuenta para que obren responsable y transparentemente, dando certidumbre a la administración de las finanzas públicas y con ello a la conducción económica del país²³.

²⁰ El capítulo contiene varios artículos en los que el Congreso de la Unión establece la obligación del Ejecutivo Federal de informar claramente acerca de la recaudación de cada impuesto; su clasificación con base en el origen petrolero o no petrolero; de los recursos, la efectividad y el costo de las auditorías; el costo para el país de los diversos estímulos fiscales, y los ingresos que captan las dependencias y organismos públicos. Se procuró una mayor transparencia respecto a todos los compromisos y obligaciones del Gobierno Federal y de los derivados de la deuda pública.

²¹ La Ley de Ingresos de la Federación del 2000 contenía 22 artículos y tres disposiciones transitorias. La Ley del 2003 tiene 38 artículos, 12 disposiciones transitorias y un anexo.

²² El Decreto del PEF del 2000 contenía 84 artículos y 18 disposiciones transitorias. El Decreto del 2003 tiene 70 artículos, 27 disposiciones transitorias y 16 anexos.

²³ Con las actuales normas jurídicas, autorizar el paquete económico se convierte en un evento que provoca alta incertidumbre en el país: su aprobación debe llevarse a cabo dentro de un lapso muy reducido, ya que el Ejecutivo Federal tiene hasta el 15 de noviembre para elaborar las iniciativas, lo que obliga a que las votaciones en ambas Cámaras del Congreso tengan que darse a más tardar la víspera del 1º de enero; es decir, los legisladores disponen solamente de un mes y medio para examinarlas y aprobarlas. Más aún, la ausencia de disposiciones que contemplen la participación del Poder Legislativo en la formulación del proyecto de presupuesto público y la inexistencia de una capacidad técnica adecuada para el análisis y la discusión de las iniciativas, dificulta el examen y la

Disciplina fiscal significa que la recaudación de los ingresos y el ejercicio del gasto deben apegarse a normas que disuadan un comportamiento oportunista de los actores del proceso y se atiendan las prioridades sociales²⁴. *Sustentabilidad o responsabilidad* fiscal significa tomar acciones que eviten heredar cargas onerosas a las futuras generaciones y si ello ocurriera, dejarles los medios para afrontarlas.

Desgraciadamente, los principios de responsabilidad y disciplina fiscales no están institucionalizados adecuadamente en el marco jurídico mexicano, lo que favorece que se tomen decisiones importantes sin suficiente información ni escrutinio público. Veamos algunos ejemplos: cuando el proyecto de Presupuesto de Egresos llega a la Cámara de Diputados, la falta de normas adecuadas para hacer reasignaciones de gasto a las propuestas originales, con base en costos y beneficios, aunado a la carencia de información sobre las metas y los costos de los programas y proyectos, provoca que los legisladores se concentren sólo en aumentar o disminuir el gasto para tales programas o proyectos, a veces sin fundamento económico ni transparencia.

El ejemplo más evidente de esta situación es la educación. En los últimos años, la Cámara de Diputados ha reasignado gasto y reformado algunas contribuciones para aumentar el presupuesto de esta función, que es además una obligación gubernamental contemplada en el artículo 3º de la Constitución. Sin embargo, no se ha establecido hasta ahora una meta con respecto a la tasa de analfabetismo, una meta de escuelas por habitante o una meta de mejora en la calidad y la cobertura de la educación básica. Los diputados suponen que si se incrementa el gasto en educación pública, es porque efectivamente mejorará su cobertura y calidad en beneficio de toda la población estudiantil.

Por la falta de normas e información de calidad difícilmente se puede asegurar que los aumentos de presupuesto llegarán a la niñez y juventud mexicanas. Incluso los legisladores han estado aprobando reformas fiscales sin la seguridad de que el dinero adicional no se empleará en mayor burocracia y despido.

La ausencia de información de calidad no facilita tampoco el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, la cual se concentra fundamentalmente en verificar que el dinero se haya gastado conforme a las disposiciones burocráticas²⁵.

discusión de la propuesta del Ejecutivo Federal. Todo esto inevitablemente prolonga la discusión más allá de los términos constitucionales e induce a que los legisladores lleven a cabo una aprobación de última hora, con todas las consecuencias que esto significa.

²⁴ Los actores del proceso presupuestario en México son: el Congreso de la Unión, que aprueba la LIF y las leyes fiscales; la Cámara de Diputados, que aprueba el PEF; el Poder Ejecutivo Federal, que cobra los impuestos y ejerce el gasto a través de todas las dependencias y entidades paraestatales; la burocracia, también conocida como "ejecutores" de gasto; el Poder Judicial; los gobiernos de las entidades federativas; los municipios; los grupos sociales organizados y los partidos políticos; los sindicatos; las organizaciones laborales y empresariales, los medios de comunicación y la ciudadanía.

²⁵ Se verifica por ejemplo, que se hayan comprado pupitres, edificado aulas (a través de una licitación pública) y contratado profesores. Sin embargo, no le proporciona elementos a la Cámara de Diputados para juzgar si los recursos autorizados elevaron el bienestar de la población o si las dependencias fueron eficientes.

Asimismo, desde el año 2000 se ha estado observando que también los secretarios de estado y los responsables de las entidades paraestatales se esfuerzan en gestionar y promover entre los legisladores programas y proyectos adicionales a los contemplados en el proyecto de Presupuesto de Egresos. Por ello, en algunos casos las reasignaciones de gasto en la Cámara de Diputados no se hacen sobre las necesidades sociales o metas claras, sino como consecuencia de gestiones e influencias políticas, lo cual va en contra de la transparencia del proceso presupuestario y, lo peor: la progresividad de la política fiscal. Las sesiones donde se negocia y reasigna el gasto público son “a puerta cerrada”²⁶.

Aunque la LPCGPF lo prevé, no se ha desarrollado una contabilidad que cuantifique el patrimonio de la Federación transparentemente, que si se definiera y cuantificara, nos permitiría darnos cuenta de que la administración de las finanzas públicas actual no es sustentable, puesto que estamos consumiendo en gasto corriente de bajo impacto social recursos finitos que también pertenecen a las generaciones futuras; como los provenientes del petróleo y la venta de empresas paraestatales.

Actualmente el Ejecutivo Federal establece los principios, criterios y metodologías de contabilidad y cálculo de los balances fiscales. Es decir, tiene total libertad para cambiar o modificar la presentación de la información financiera cuando lo desee. Al tener la facultad de incluir o excluir libremente conceptos de ingreso y gasto, puede presentar la información económica y financiera a su gusto, y así aparentar un resultado adecuado para obtener la autorización del Congreso, el cual puede tomar decisiones basado en una información que no está mostrando la realidad²⁷. Por ejemplo, se piensa que en los últimos años el déficit público ha disminuido, cuando se vería lo contrario si se contabilizaran como ingresos no recurrentes los correspondientes a la renta económica del petróleo. Al ser el petróleo un recurso natural no renovable, la única manera de garantizar que los beneficios del mismo se trasladen a las futuras generaciones es invirtiéndolo en infraestructura social o productiva; no obstante, una parte importante se ha destinado a cubrir gasto corriente, como si fueran ingresos recurrentes. Por lo mismo, al descontarlos del total de dichos ingresos recurrentes, se mostraría que el déficit ha ido en aumento.

Asimismo, tanto la contabilidad como los balances fiscales, no están reflejando la falta de reservas y provisiones para afrontar los pasivos laborales del sector público (principalmente los del IMSS, CFE y LyFC), el rescate carretero, los pagarés Fobaproa-IPAB y algunos de los proyectos Pidiregas, que de contemplarse reflejarían el verdadero déficit de las finanzas públicas²⁸.

²⁶ Todos los actores del proceso presupuestario tienen intereses particulares que defienden cuando se discute el presupuesto público. Algunos quieren reducciones de impuestos, otros un mayor gasto o subsidios. La falta de transparencia provoca que no se estén asignando los recursos sobre bases justas ni objetivas, lo que pone en riesgo la progresividad de las finanzas públicas pues los grupos de población con mayor poder económico siempre son los que cuentan con mayores recursos para hacerse oír por los legisladores.

²⁷ Los escándalos contables de Estados Unidos, como los de *Enron* y *World Com*, son ejemplos de cómo se puede usar la contabilidad para engañar a las autoridades y a los inversionistas.

²⁸ El cálculo del “verdadero” déficit no es un problema menor: al subestimarse, el Congreso y el Ejecutivo están posponiendo decisiones que inevitablemente conducen a un ajuste fiscal, que a todas luces es políticamente impopular para ambos.

En el proyecto de Presupuesto de Egresos de 2003, el Ejecutivo Federal incluyó una nueva metodología de cómputo del gasto público para la perspectiva funcional-programática²⁹. Esta nueva metodología, que dicho sea de paso es la que usa y recomienda el Fondo Monetario Internacional, según se explica en la exposición de motivos, no permitió hacer comparativos de gasto respecto a los años previos. Con los nuevos criterios de contabilización de las erogaciones se informó al Congreso que la propuesta de gasto público contemplaba el porcentaje más alto de la historia moderna destinado a la “inversión social”, concepto definido como “todo gasto que realiza el Poder Ejecutivo Federal que beneficia directamente a las personas”. Así, conforme a la propuesta presentada a la Cámara, la inversión social representaba poco más del 90 por ciento del gasto programable, es decir, una “maravilla” de presupuesto.

En la anterior clasificación del gasto, la “inversión” se definía como el gasto destinado a la ejecución de programas y proyectos de obra pública y equipamiento³⁰. Se contabilizaba como inversión la edificación de una escuela; la construcción de un camino, carretera, hospital o centro de salud; el equipamiento de los hospitales o laboratorios en universidades; la compra de nuevos mesa bancos y pizarrones para las escuelas públicas; la introducción de redes de agua potable, entre otros. La nueva metodología trató de ocultar que la inversión ha disminuido fuertemente en los últimos dos años y que el gasto corriente ha tenido aumentos sin precedentes. Y, lo peor: pretendió ocultar la inconstitucionalidad del proyecto de Presupuesto de Egresos, ya que la solicitud de endeudamiento neto del Gobierno Federal era mayor que la propuesta de inversión física³¹. La reducción de la inversión física es una de las causas que han agravado la desaceleración económica del país.

El marco jurídico vigente también está favoreciendo el surgimiento de propuestas para otorgar mayor autonomía presupuestaria en beneficio de algunos ejecutores de gasto. Específicamente, los controles que actualmente tienen que observar las entidades y las dependencias para ejercer el gasto público, han quedado en ciertos casos rebasados. Controles que, en el caso de las paraestatales, a veces sólo provocan distorsiones e ineficiencias en sus procesos productivos, que se reflejan en mayores costos; como por ejemplo la electricidad y los combustibles. Para evitar esto están promoviendo su *autonomía* presupuestaria.

Sin embargo, como dicho marco jurídico no define con claridad el concepto y el alcance de la autonomía presupuestaria, sus partidarios están promoviendo interpretaciones que, de aplicarse, debilitarían la transparencia

²⁹ En México el gasto público tiene tres perspectivas o clasificaciones: económica (para registrar insumos), administrativa (para señalar ejecutores y responsables) y funcional/programática (para mostrar responsabilidades públicas con los respectivos programas y proyectos).

³⁰ Se refiere a la inversión física.

³¹ El paquete económico propuesto contempló destinar a inversión 70,220.9 millones de pesos y para endeudamiento neto, 99 mil millones. Esto contravino al artículo 73, fracc. VIII de la Constitución, que establece claramente lo siguiente: “...Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos...”. Por lo mismo, la Cámara de Diputados reasignó el gasto público para destinar 33,600 millones de pesos adicionales a proyectos de inversión.

afectando la disciplina fiscal. Proponen que en el Presupuesto de Egresos y en la Ley de Ingresos no se incluya a las entidades paraestatales para que puedan operar realmente como “empresas”; asimismo, que se les dispense de muchos de los informes que actualmente tienen que presentar, bajo el argumento de que sólo encarecen sus costos de producción. De prosperar estos criterios, se estaría fragmentando la unidad del Estado pues el presupuesto de dichos ejecutores se saldría del control del Congreso y del Ejecutivo³².

En resumen, la falta de transparencia en el presupuesto público ocasionada por un marco jurídico inadecuado puede tener su explicación en el presidencialismo que existía antes de la alternancia política en la Presidencia de la República. El marco legal hoy vigente fue diseñado con base en la realidad imperante en los ochenta, cuando el Ejecutivo Federal efectuaba importantes actividades legislativas *de facto* y donde el Congreso de la Unión era en muchas ocasiones una instancia de mero trámite de sus propuestas. Sin embargo, el mismo marco jurídico también está favoreciendo las decisiones discrecionales de los legisladores, ahora que el Congreso se ha constituido en un auténtico contrapeso del Poder Ejecutivo.

A continuación se describen algunas propuestas para fortalecer la transparencia del presupuesto público.

III. ¿Cómo fortalecer la transparencia del presupuesto?

El proceso presupuestario necesita nuevas normas para fortalecer la transparencia del presupuesto público; no es posible seguir sujetos a disposiciones que ahora son obsoletas, que fueron establecidas para circunstancias políticas y económicas distintas y donde los roles de los actores del proceso eran diferentes. Tampoco es sano para la disciplina fiscal ni para la transparencia crear marcos legales alternos, como el DPEF y la Ley de Ingresos.

Las debilidades enunciadas en la segunda parte de este ensayo pueden superarse con un nuevo marco jurídico; concretamente, con una nueva ley de presupuesto público. Las características esenciales que debe cubrir dicha ley son: primera, que unifique el ahora fragmentado proceso presupuestario. Segunda, que haga homogéneo el marco jurídico. Y tercera, que incluya principios de transparencia que fortalezcan la responsabilidad y disciplina fiscales³³.

Al considerar el proceso presupuestario como una institución, las normas juegan un papel trascendente, pues a través de ellas se influye en la conducta de los actores del proceso³⁴. Por ejemplo, si la norma establece que

³² Lo que necesitan las entidades paraestatales es una reforma a las normas y las reglas jurídicas que las rigen; no autonomía presupuestaria.

³³ Esta propuesta no es nueva. Incluso, varios diputados presentaron una iniciativa al respecto durante la LVIII Legislatura (véase la bibliografía).

³⁴ Los economistas partidarios del enfoque del institucionalismo económico, consideran al presupuesto como una *institución*, más que como un documento que contiene estimaciones numéricas. Cuando se menciona el término *institución*, no se está hablando de una organización, pública o privada. Douglass C. North la define como *restricciones* a la conducta, es decir, “institución” debe entenderse como

únicamente los programas que hayan sido evaluados previamente podrán incluirse en el presupuesto, entonces los legisladores procurarán valorar primero sus propuestas de reasignación, y también lo harán los grupos sociales que cada año acuden al Congreso a promover sus propuestas. Esto evitará las reasignaciones de última hora, muchas veces poco transparentes. Los puntos principales que deben incluirse en la nueva ley, para incentivar mejores conductas por parte de los actores del proceso presupuestario a través de la transparencia son:

Para ayudar a resolver el problema de fragmentación del proceso presupuestario la nueva ley debe contener homogéneamente disposiciones para los ingresos, el gasto, la deuda, la contabilidad gubernamental, el proceso de formulación del presupuesto público, la evaluación y la fiscalización de los recursos. Esto permitirá superar los problemas que ocasiona tener varios ordenamientos jurídicos dispersos y poco conexos entre sí. Concretamente:

- Contemplar normas para que toda autorización de recaudar y ejercer recursos públicos que se pida al Congreso se sustente en metas y costos, estimados clara y transparentemente. Ello permitirá tener una base de comparación cuando se evalúen los resultados de los programas en la Cuenta Pública³⁵.
- Normar integralmente la información que se envía al Congreso por medio de los documentos de finanzas públicas, para incluir metas, costos, responsables e información sobre la progresividad de las finanzas públicas.
- En materia de contabilidad es necesario normar la cantidad y calidad de la información que se presenta en los informes de finanzas públicas. Concretamente para que en la Cuenta Pública se incluya una valuación adecuada del patrimonio de la Federación así como de sus obligaciones contingentes. Actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite en conjunto con la Secretaría de la Función Pública y no la Auditoría Superior de la Federación, dichas disposiciones; lo cual es un contrasentido pues el fiscalizado no puede ser juez y parte.

Para resolver el problema de fragmentación del marco jurídico, la nueva ley debe reunir en una sola ley sistemática y homogéneamente las disposiciones de la Ley de Ingresos; del DPEF, y las de la LPCGPF, e incluir y perfeccionar las normas para la racionalidad y austeridad presupuestaria

"normas de conducta" o "reglas del juego". Si están escritas, como las leyes y los reglamentos, son de tipo *formal*. A su vez, las que son parte de la cultura, los valores y las costumbres son de tipo *informal*. Este enfoque es útil para comprender las debilidades del presupuesto público, especialmente las que explican la naturaleza de los problemas de la fiscalización y de la rendición de cuentas que son inherentes al *proceso presupuestario* por reglas inadecuadas de transparencia. Además de las normas, el concepto de institución también abarca las organizaciones humanas, el conjunto de políticas y procedimientos legales o administrativos que las rigen y al personal que labora en tales organizaciones con sus actitudes, valores y cultura. La interacción de estos elementos: normas, estructuras organizacionales, personas, procesos, políticas y cultura, es lo que condiciona la conducta de las personas y lo que determina finalmente el desempeño de la institución.

³⁵ Para determinar las metas es imprescindible contar también con un sistema de indicadores adecuado.

que en materia de inversión pública, servicios personales y gasto corriente se incluyen anualmente en el DPEF y, además, algunas que el Ejecutivo Federal ha incluido en el Manual de Normas Presupuestarias³⁶.

Es esencial que se norme la formulación del presupuesto público, para que el Ejecutivo Federal reciba las peticiones de los legisladores anticipadamente; con esto, además de que se facilitaría la aprobación del Congreso e institucionalizaría una práctica que en los hechos se da, se evitarían las aprobaciones de última hora y las reasignaciones poco transparentes³⁷.

Asimismo para evitar la discrecionalidad de los diputados es esencial que las reasignaciones o adecuaciones que se hagan al proyecto del Presupuesto de Egresos sean en función de costos y beneficios; que se señale la fuente de recursos para los gastos nuevos o adicionales que se propongan, y que no se permita incluir programas o proyectos sin una evaluación previa.

También se deben transparentar definiciones y conceptos básicos de finanzas públicas en la nueva ley, para que dejen de ser una facultad discrecional del Ejecutivo Federal, como son actualmente el gasto neto total, el gasto primario, ingresos recurrentes, el balance primario, el balance económico, el gasto corriente y la inversión pública. Con esto se evitará que las estadísticas de las finanzas públicas que se presenten al Congreso y a la sociedad pretendan ocultar o maquillar la realidad.

Estas medidas garantizarán finanzas públicas sanas y acuerdos constructivos entre los actores del proceso presupuestario, que beneficien a la población y que a la vez eviten heredar cargas onerosas a las generaciones futuras.

IV. Conclusiones

Una nueva ley de presupuesto público que contemple los puntos expuestos en este ensayo sería un avance notable en materia de transparencia, lo que daría certeza jurídica al proceso presupuestario. Cuanto más predecible sea el manejo de las finanzas públicas, tanto mayor será la certidumbre de la conducción de la economía nacional.

La nueva ley permitirá también al Congreso de la Unión, además de verificar el ejercicio de la caja del Gobierno Federal, fiscalizar los resultados y los costos de los programas y los proyectos autorizados. Con esta información se podrá evaluar mejor la gestión del Ejecutivo y estar en mejor posibilidad de aprobar la Cuenta Pública.

Como se expuso al principio, el ideal de la transparencia para la rendición de cuentas no es la publicación de documentos con abundantes cifras, sino

³⁶ Por las omisiones de la LPCGPF, el Ejecutivo Federal ha publicado el Manual de Normas Presupuestarias, con disposiciones en materia de servicios personales e inversión pública; por dichas omisiones, el Ejecutivo Federal está utilizando sus facultades reglamentarias para legislar *de facto*, de manera discrecional, en materia de gasto público.

³⁷ Una parte importante del tiempo de los legisladores se destina a gestionar en las dependencias y las entidades, obras y programas para los distritos y las comunidades a las que pertenecen.

mostrar que se procede conforme a las prioridades de la sociedad o sus representantes y que, al hacerlo, el Gobierno cumple con su mandato y alcanza los resultados planeados eficientemente.

Dado que un objetivo de la transparencia es vigilar que los recursos públicos se capten y ejerzan conforme a las normas establecidas en el marco legal, de contar con una nueva ley de presupuesto en los términos que se ha propuesto podría mejorar la rendición de cuentas al examinar si se cumplieron las metas planeadas y el costo que se estimó cuando se presupuestaron los programas. Por ejemplo, si se tratara de un gasto destinado a la vacunación infantil, además de verificar el número de vacunas que se aplicaron en el año, se podría ampliar la información con otros datos, como sería calificar el impacto que dicha aplicación tuvo en la salud de los niños, por medio de indicadores de enfermedades y costos.

Así la Cámara de Diputados podría saber cuáles programas son los que dan menos resultados y los más costosos³⁸. Con esta información los legisladores podrían buscar las causas de un bajo desempeño, sea porque el programa estuvo mal evaluado en sus costos y beneficios cuando se incluyó en el Presupuesto de Egresos o porque fue diseñado inadecuadamente o porque tuvo fallas en su implantación y así tomar las medidas correctivas pertinentes en los futuros presupuestos. Esto debería ser el ideal de la rendición de cuentas basado en información de calidad³⁹.

Se cometería un error al afirmar que únicamente con el cambio de las normas de transparencia se resolverán los problemas de las finanzas públicas. Hay que tomar en cuenta que los valores, los intereses y la cultura de los actores influyen también en el desempeño de la Administración Pública; sin embargo, al contar con nuevas reglas dichos actores reaccionarían positivamente, pues como ya se dijo, tomarían mejores decisiones porque tendrían el acicate del escrutinio público. Una nueva ley preparará el terreno para una institución presupuestaria transparente que hará evolucionar la fiscalización y la rendición de cuentas.

Bibliografía

- Ayala, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002*, SHCP.
- *Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras: Declaración de Principios*. FMI 1999.

³⁸ En muchos países de la OCDE se han desarrollado indicadores de desempeño de costo/efectividad los cuales confrontan los resultados con los costos.

³⁹ La evaluación y realimentación anual de los programas ayudaría a reducir o evitar que la política de gasto sea regresiva.

- Chávez Presa, Jorge Alejandro, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, FCE, México, 2000.
- ; Paredes Rangel, Beatriz, y Penchyna Grub, David. *Iniciativa que expide la Ley Federal de Presupuesto Público y Deroga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federa*, Gaceta Parlamentaria número 1230-I, viernes 11 de abril de 2003, Cámara de Diputados.
- Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 1999 – 2003.
- *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por decila de hogares y personas ordenados por nivel de ingreso. Resultados para el año 2000*, SHCP, 2003.
- Fox Quezada, Vicente. *Proyecto por el que se Reforman Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, en Materia Presupuestaria*, Gaceta Parlamentaria número 723-VI, jueves 5 de abril de 2001, Cámara de Diputados.
- , *Proyecto de Decreto que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales*, Gaceta Parlamentaria, números 723-I, 723-II, 723-III, 723-IV, jueves 5 de abril de 2001.
- *Government Finance Statistics Manual*, FMI 2002.
- *Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2000, 2001, 2002 y 2003*, SHCP.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Leyes de Ingresos de la Federación 2000 – 2003.
- Ley de Planeación.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Martner, Gonzalo, *Presupuesto por programas*, Siglo XXI, México, 1995.
- *Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal 2003*, SHCP.
- Musgrave, Richard A., y Peggy B. Musgrave, *Hacienda pública, teórica y aplicada*, McGraw-Hill, México, 1995.
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1990.
- *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México.
- Cuadrado Roura, Juan R., *Política Económica. Objetivos e instrumentos*, McGraw-Hill, México, 2001.

- *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003.*
- Romer, David, *Advanced Macroeconomics*, McGraw-Hill, 1996.
- *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, Principios y Organización, SPP, México, 1985.
- Vázquez Arroyo, Francisco, *Presupuesto por programas para el sector público de México*, UNAM, México, 1991.
- Wilson, James Q., *Bureaucracy*, Basic Books, New York, 1988.

LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO: APUNTES PARA SU ANÁLISIS

ANTONIO XAVIER LÓPEZ A.

“Todo pueblo conservará su libertad mientras tenga en su poder los cordones de su bolsa... sin embargo,... ha resultado que ni las Cámaras ni el público han podido jamás enterarse del estado de la hacienda”.

José María Luis Mora, 1830

Un país en el que el 60% de los ciudadanos le tiene poca o ninguna confianza a la Cámara de Diputados; una sociedad en la que más del 66% de sus miembros afirma que existen sociedades secretas que conspiran para tomar o conservar el poder¹; una población en la que el 82% de las personas reconocen nunca haberse organizado con otros sujetos para tratar de resolver los problemas de su comunidad², y una nación en la que el 14% de las personas ubicadas por debajo de la línea de pobreza expresan que son pobres porque esa es la voluntad de Dios³, es un lugar que evidentemente no es justo y que con grandes dificultades podría considerarse democrático. Es en definitiva un lugar donde el poder, su comprensión y su dinámica, está lejos de considerarse cosa útil y transparente.

Estas cifras que describen al México de principios del siglo XXI, asientan con enorme crudeza a cuantos mexicanos no les ha llegado la noticia del ejercicio de sus derechos. A pesar de esta situación, en nuestro país se han diseñado una serie de instituciones cuyo objeto consiste precisamente en establecer una forma democrática de gobierno, en donde los ciudadanos puedan hacer efectivas sus libertades. El resultado más notable de dichas transformaciones institucionales ha sido la alternancia del partido en el poder, después de un largo régimen de partido dominante no pocas veces autoritario.

Una vez en el poder, el gobierno de alternancia comenzó un proceso de análisis y consultas que dieron origen a la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental, con objeto de reglamentar el ejercicio del derecho a la información y promover la transparencia del poder público en México. El presente trabajo tiene por objeto exponer ciertos fundamentos teóricos, así como algunos apuntes sobre las circunstancias políticas y económicas que dieron origen al debate sobre la transparencia en México.

¹ Consulta Mitofsky, “*Los Mexicanos y las Conspiraciones*”, Encuesta Telefónica, Septiembre 2003.

² Secretaría de Gobernación, “*Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*”, 2001.

³ Secretaría de Desarrollo Social, Encuesta “*Lo que dicen los pobres*”, Octubre 2003.

Apología de la transparencia: tres premisas

Immanuel Kant y el Principio de la Publicidad

En el anexo II del libro “Sobre la Paz Perpetua”, Immanuel Kant estableció una prueba para discernir sobre la moralidad de las acciones del gobierno en lo que denominó la fórmula trascendental del derecho público y a la que nos referiremos como el principio de la publicidad (Kant, 1795). Esta fórmula del derecho público constituye para Kant no sólo un principio ético, sino también un principio jurídico. De resultar infalible dicho principio, contamos con un fuerte argumento para la rendición de cuentas y la transparencia en el diseño y desempeño de las instituciones (Luban, 1998).

El principio de la publicidad kantiano expresa que “*Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuya máxima no pueda ser publicada*”⁴. Si no puede ser publicada explica Kant, es porque provocaría tal rechazo que haría imposible su cumplimiento y arruinaría su propósito. Ejemplo: Un Juez que no sanciona la desobediencia de una ley anacrónica, actúa en favor de la justicia de ese hombre, pero en contra de la obediencia de la ley. Frente a este dilema, la Suprema Corte, dice Luban, ha preferido cumplir una función de gobernabilidad protegiendo la obediencia general a las leyes. Sin embargo, de hacerse público que la máxima de la Corte es la gobernabilidad como bien público y no la justicia de cada individuo, los ciudadanos no verían el objeto de obedecer dicha ley y por lo tanto la máxima de la Gobernabilidad no pasaría la prueba del principio de la publicidad.

De acuerdo con el principio de la publicidad ¿es justo o injusto que el Estado clasifique información y se reserve su publicación?, como de hecho lo establecen diversas leyes de acceso a la información en el mundo, bajo el argumento de estar protegiendo un bien público, llámese seguridad nacional, orden, etc.⁵.

Luban acepta que el Gobierno tendrá que vulnerar el derecho a la información, cuando esa es la única manera por ejemplo, de prevenir el desastre económico que provocaría un anuncio anticipado de la devaluación de la moneda. No obstante, la interpretación de Luban y los autores que opinan que se viola el principio de la publicidad, es equivocada. Desde la perspectiva Kantiana, el principio de la publicidad no se transgrede al mantener información gubernamental reservada por el bien público y por lo tanto, no es verdad que se actúa en contra del derecho a la información.

La teoría kantiana establece que el derecho tiene por objeto limitar la libertad de cada persona, para hacer posible que la libertad de cada uno sea compatible con la libertad de los demás, según una ley pública común. Además, para Kant el derecho no está fundado en un criterio de soberanía popular sino de soberanía legal, lo que de acuerdo con Aguilar, quiere decir

⁴ Se ha modificado la traducción que hace Joaquín Abellán contenida en la edición de “*Sobre la paz perpetua*” de Alianza Editorial, debido a que Kant en la mayor parte de su obra, se refiere comúnmente a máximas, más que a principios.

⁵ Existen desde luego límites en el acceso a la información personal o privada que está en poder del Estado, pero es un tema que no discutiré en este ensayo.

que no son los ciudadanos quienes deciden el concepto de bien público, sino que es el legislador o el Jefe de Estado, quien debe atender a un mandato moral que beneficie a todos (Aguilar Salas, 1995). Toda vez que el orden legal contempla el bien colectivo, entonces es justo no revelar la información que ponga en peligro por ejemplo, la seguridad nacional.

Ir en contra del bien público es ir en contra de la Ley y eso sería tanto como ir en contra de mi propia libertad, lo que resulta moralmente absurdo ya que el primer deber del hombre para consigo mismo es la supervivencia. Por esta razón el fin último del Estado para Kant, es el orden jurídico y su estricta obediencia. Sin embargo, Kant admite también que los ciudadanos tienen el derecho de criticar las leyes, de tal manera que sus opiniones razonadas sirvan para reformarlas;⁶ lo que da sustento al derecho de solicitar que se revise, de acuerdo al principio de la publicidad, la pertinencia de desclasificar determinada información.

Norberto Bobbio y el Poder Invisible

Mientras el interés de Kant es moral, Norberto Bobbio se ocupa de un asunto empírico. Sostiene que la democracia no ha logrado eliminar el “*poder invisible*”, es decir, el gobierno democrático no conduce necesariamente a la transparencia del poder, como lo demuestra la experiencia italiana que ha padecido sistemáticamente la complicidad del poder político y el crimen organizado (Bobbio, 1984).

El ideal de transparencia, nos dice Bobbio, emana de la imagen de democracia directa que nos legó la antigüedad, donde todos los ciudadanos reunidos en una asamblea deliberan y deciden su porvenir. El mismo ideal se aprecia ahora en la importancia que concedemos a la opinión pública y a los medios de comunicación, pues representan mecanismos modernos para deliberar los asuntos públicos y vigilar el poder a través de lo que Bobbio califica como “*el escándalo*”, que no es más que la publicación de casos de corrupción y crimen y que castigan la reputación de los que cometen tal o cual ilegalidad.

La función de deliberación y de vigilancia del poder son dos eficaces argumentos a favor del derecho a la información y la transparencia. No obstante, habría que aclarar que el derecho a la información es un derecho individual y no necesariamente se ejerce con más eficacia a través de los medios de comunicación, ya que el dominio de criterios comerciales, la dependencia financiera del gasto publicitario del gobierno, así como la inadecuada regulación de los medios informativos, operan en ocasiones en sentido contrario a la transparencia.

La transparencia democrática, expresa Bobbio, puede definirse como el “*ejercicio del poder público en público*” en oposición al secreto⁷. Desde la perspectiva del teórico italiano, hay históricamente dos razones que han

⁶ Norberto Bobbio, “*Kant y las dos libertades*” en “*Ensayos de Historia de la Filosofía*”, Debate, Madrid, 1985, p.83-84.

⁷ También define Bobbio lo público en oposición a lo privado, pero omito aquí esta discusión.

tratado de justificar el secreto: a) la razón de estado y b) el desprecio por el vulgo, es decir, la opinión de que el pueblo es incapaz de gobernarse así mismo.

Aquellos que defienden la razón de Estado de parte del príncipe, expresa Bobbio, admiten el Estado Absoluto, ya que los asuntos personales del tirano coinciden con los asuntos del Estado. Por el contrario, aquellos que defienden la razón de Estado de parte del pueblo, defienden al Estado Constitucional, en donde el secreto tiene como finalidad proteger el interés público. Para objetar la tesis de que el pueblo es incapaz de gobernarse así mismo, Bobbio se remite a la teoría iluminista de Kant, lo que nos conduce a la tercera premisa en defensa de la transparencia.

Karl Popper y la Sociedad Abierta

Karl Popper sostiene que gran parte de los problemas de nuestra civilización tienen origen en la transición de lo que llama una sociedad tribal o cerrada, a una sociedad abierta, en donde los individuos ejercen la crítica (Popper, 1945). En este sentido, Popper es un defensor del concepto de la ilustración que Kant había definido antes como *“la liberación del hombre de su culpable incapacidad... Esta incapacidad es culpable porque su causa no reside en la falta de inteligencia sino de decisión y valor para servirse por sí mismo de ella sin la tutela de otro”*⁸.

La ilustración entendida de este modo representa la emancipación humana a través del conocimiento. De hecho, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 establece que la libertad de expresión incluye el derecho de *“investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras”*, por lo que admite que el derecho a la información está relacionado con la producción y difusión del conocimiento, independientemente del derecho a recibir educación.

Una sociedad cerrada, nos dice Popper, es aquella en la que el individuo vive subordinado a la tribu, a sus costumbres, jerarquías, mitos y tradiciones. Es una sociedad en la que privan las explicaciones místicas del mundo, como sería la supuesta *ley del destino universal* derivada del análisis histórico, misma que el hombre no puede llegar a conocer y a la que tampoco puede oponerse. Esta ley desde el punto de vista político sólo puede dar lugar a un ejercicio autoritario del poder. El ejemplo clásico lo proporciona uno de los filósofos griegos más famosos y enemigo declarado de la democracia: Platón, cuando escribe que *“De todos los principios, el más importante es que nadie, ya sea hombre o mujer, debe carecer de un jefe”*, pues ello hará que no se relaje la moral ni el trabajo que trae la felicidad a los hombres, justificaría el connotado filósofo⁹.

Este principio de dominación se ha repetido bajo distintos nombres: el rey filósofo, el gran legislador, el buen dictador, etc., pretendiendo justificar de ese modo el paternalismo y populismo que ha conducido a los autócratas a suponer que sólo son responsables ante el “juicio de la historia”, es decir,

⁸ Immanuel Kant, *“¿Qué es la ilustración?”* en “Filosofía de la Historia”, FCE, México, 2002, p. 25.

⁹ Citado por Karl Popper, *“La sociedad abierta y sus enemigos”*, Paidós, España, 2000, p. 22.

no son responsables ante los hombres sino ante esa ley del destino universal incognoscible. Las consecuencias de esta corriente autoritaria iniciada por Platón, ya las había previsto John Stuart Mill muchos años antes que Popper, cuando expresa que: “*abandonarse al gobierno, como a la Providencia, equivale a no preocuparse por nada y aceptar los resultados, si estos son desagradables, como castigos de la naturaleza*”¹⁰.

Para evitar este conformismo, el derecho de los individuos de acceder al conocimiento incluye el conocimiento de lo que ocurre dentro del poder, dentro de esa caja negra llamada gobierno, cerrando los espacios a las teorías de la conspiración –o del secreto diría Bobbio–, mismas que sólo han suplantado la explicación del mundo a partir del capricho de los dioses, por una explicación del mundo en la que unos cuantos hombres poderosos son capaces de regir nuestro destino. Y no es que las conspiraciones no existan, explica Popper, lo que sucede es que ninguna conspiración puede aspirar a controlar todas las reacciones humanas. De hecho, constituye una pretensión absurda, ya que ni siquiera el conocimiento acumulado de las ciencias sociales, puede proponerse predecir todo lo referente a los hombres.

En paralelo a esta corriente autoritaria, corre una tradición racionalista, democrática y liberal, que somete al poder no sólo a la ley, sino también a la razón y al conocimiento de acuerdo al proyecto de la ilustración; esta es en la terminología de Popper una sociedad abierta. Una sociedad abierta garantiza el libre acceso a la información favoreciendo de ese modo la transparencia del poder, pero también la justicia y el desarrollo social, ya que se fortalecen otros derechos como el acceso a la salud, combatiendo con información las costumbres, mitos y tradiciones con las que los enemigos de la sociedad abierta pretenden obstaculizar, por ejemplo, las campañas de difusión y prevención del Sida a través del uso del condón.

Orígenes de la transparencia en México: entre la democracia y el mercado

A pesar de que el derecho a la información se contempla en la Constitución de 82 países, únicamente en 16 estados existen leyes que lo regulan¹¹. En México, desde 1977 el derecho a la información fue reconocido por la Constitución Política, pero solo 25 años después fue posible regular el acceso a la información en poder del gobierno en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante Ley de Transparencia).

La Ley de Transparencia fue impulsada bajo el primer gobierno de alternancia del México posrevolucionario, lo que sugiere diversas interrogantes: ¿fue la alternancia una condición necesaria para la transparencia?, ¿qué es lo que impidió durante más de dos décadas que en México no se regulara el derecho a la información?, ¿cuándo comienza la demanda de transparentar la información gubernamental y qué efectos pueden esperarse? Para responder a estos cuestionamientos es necesario analizar de qué manera los dos grandes procesos por los que ha pasado

¹⁰ John Stuart Mill, “Consideraciones sobre el Gobierno Representativo”, Gernika, México, 1991, p.63.

¹¹ Ernesto Villanueva, “Derecho comparado de la información”, UIA-Cámara de Diputados, México, 1998, pp. 23-244.

nuestro país desde la década de los 80's –la liberalización económica y la transición a la democracia– impulsaron o contuvieron la transparencia gubernamental.

En principio, un proceso de liberalización económica que involucre la reducción del Estado y de su capacidad para intervenir en la economía; así como un proceso de transición a la democracia que conduzca a un mayor equilibrio de poderes, deberían constituir dos avenidas no excluyentes sino complementarias, para asegurar la rendición de cuentas y un ejercicio transparente del poder. Sin embargo, la terrible paradoja es que los procesos de liberalización política y económica en América Latina, han ofrecido también un campo de cultivo para el florecimiento de la corrupción política (Whitehead, 2000).

Debido a las dificultades propias del tema –recursos teóricos y empíricos escasos– no pretendo en las siguientes páginas describir la historia de la corrupción, ni el tránsito de las reformas económicas o políticas del país. La exposición se basa en algunos de los esquemas institucionales que favorecían o impedían la transparencia en el periodo que va de 1980 al año 2000¹².

LA TRANSPARENCIA COMO PROCESO POLÍTICO

Transparencia y rendición de cuentas

La preocupación por la transparencia se contiene en un debate más amplio conocido como “*accountability*” –*ser responsable de algo, estar sujeto a responder sobre algo*– y que ha sido trasladado al español con el término genérico de “*rendición de cuentas*”. La rendición de cuentas se lograría a través de arreglos institucionales como la división de poderes, en el que las agencias de gobierno con autoridad equivalente ejercen un control *horizontal* de los poderes del Estado; en tanto que la celebración periódica de elecciones y de otros mecanismos de participación ciudadana, representan un control *vertical* dado que se trata de una relación desigual entre gobierno-gobernados (O'Donnell, 1999). La Ley de Transparencia constituiría en términos de O'Donnell, un mecanismo vertical de rendición de cuentas, al garantizar el acceso a la información gubernamental a los particulares, sin dejar esta facultad al arbitrio o criterio del partido gobernante.

La rendición de cuentas no pretende únicamente controlar el poder o garantizar la legalidad de los actos de gobierno. La rendición de cuentas es una evaluación de la gestión, por ejemplo, diseñando presupuestos públicos orientados a resultados (Arellano Gault y Gil García, 2003). Otros autores parten del análisis económico y suponen que la relación Gobierno-ciudadanos puede representarse como un problema entre un principal (los electores), que encarga a un agente (el Gobierno) cierto mandato. El problema se presenta porque el agente dispone de información que le permite desviarse de su mandato en su propio beneficio. Esta información asimétrica obliga al

¹² Es en este periodo cuando comienza la liberalización política y económica, justamente un par de años después de que la Constitución Política de México reconociera en su Art. 6, el derecho a la información.

principal, a disponer de mecanismos para vigilar y hacer rendir cuentas al Gobierno (Ugalde, 2001).

Partiendo del problema de información asimétrica entre Gobierno y gobernados, Andreas Schedler propone una definición de rendición de cuentas que contemple los siguientes tres aspectos: 1) el sometimiento de la autoridad a sanciones por abusos del poder; 2) la obligación de la autoridad de justificar sus actos; y 3) la **obligación de informar** sus actos, como condición necesaria para poder evaluar su gestión (Schedler, 1999). Desde este punto de vista, la transparencia es un factor indispensable para lograr una adecuada rendición de cuentas, a través del instrumento esencial del derecho de acceso a la información.

Presidencialismo y opacidad del poder

Nuestro sistema político ha sido estudiado desde perspectivas teóricas muy disímboles, pero casi todos coinciden en señalar al presidencialismo como uno de los aspectos centrales del autoritarismo mexicano. De acuerdo con Weldon, el presidencialismo se explica porque: 1) el Presidente era líder del partido hegemónico; 2) el partido hegemónico dominó la mayoría de ambas cámaras; 3) el Presidente tenía control de la disciplina partidista; y 4) el Presidente designaba a su sucesor. Si a esto añadimos que el Presidente con la mayoría en el Senado podía designar libremente a los ministros de la Corte o impulsar la destitución de algún gobernador, entonces también tenía control sobre el poder judicial y sobre el Federalismo (Weldon, 1997).

Lograr la disciplina partidista era una estrategia de zanahoria y palo que podía definir el futuro político, pero también permitir el reparto del botín dentro de un Estado que a principios de los 80's llegó a disponer de más de mil empresas públicas. Este reparto estaba lejos de ser un proceso abierto y con reglas claras, ya que sustentaba el clientelismo y el corporativismo, en el que los servidores públicos a través de su poder de intermediación, gestionaban la entrega de servicios, subsidios y bienes públicos escasos, a cambio de apoyos políticos. El ejemplo más conocido en los 90's fue el Programa Nacional de Solidaridad, cuyos recursos se destinaban a zonas y organizaciones que habían apoyado a los partidos de oposición (Dresser, 1992).

Bajo un sistema presidencial como éste, no había lugar para la transparencia, pues se fortalecía un sistema en el que la aplicación de la ley era un asunto discrecional. Ejemplo: A pesar de haberse tipificado como delitos cometidos por burócratas, el tráfico de influencias y el ejercicio abusivo de funciones desde el año de 1983, sólo hasta el año de 1991 se persiguieron a los primeros servidores públicos acusados de estos ilícitos¹³.

De hecho, la lucha contra la corrupción era utilizada más para legitimarse en el poder que para conseguir la eficiencia de las políticas públicas. Por lo menos desde 1970 y hasta el año 2000, cada Presidente acusó y procesó por corrupción a algún enemigo político, por lo que la atención a la corrupción

¹³ En José Octavio López Presa (Coordinador), *"Corrupción y cambio"*, FCE y Secodam, México, 1998, p. 186.

tenía relevancia únicamente al principio y al final de cada sexenio, cuando la lucha por la sucesión se encontraba en su punto más alto (Morris, 1991).

Es probable incluso, que también se obstaculizara el acceso a la información de una dependencia de gobierno a otra, ya que al desarrollarse la competencia por la sucesión dentro de la administración pública, no habría incentivos de los “presidenciables” para revelar información sobre su propia gestión, más allá de lo que le exigía el propio Mandatario o con ocasión de los informes de gobierno. La información de hecho era un recurso valioso, pero nunca se intercambiaba de manera pública o abierta, sino a través de las camarillas y grupos que aspiraban llegar al poder (Langston, 1994).

Transición, democrática sin transparencia

La variable que explica en gran medida el tránsito a la democracia en México es la variable electoral, que se hizo presente con cierta contundencia en 1988, cuando la oposición arrebató la mayoría calificada al PRI requerida para reformar la Constitución e impulsar los programas de reforma y liberalización de la economía. Aunque no existe consenso entre los analistas, varios autores señalan que esta interacción legislativa dio lugar a una intensa etapa de competencia y cooperación entre el PAN y el PRI, lo que permitió impulsar una agenda legislativa para transformar las instituciones financieras del país (Hernández Chávez, 1998) a cambio del reconocimiento de triunfos opositores en gobiernos locales y de sucesivas reformas electorales que ofrecieran mejores condiciones de acceso al poder (Lujambio, 1995).

No obstante, dicho proceso de negociación estaba lejos de ser transparente. Por el contrario, tres aspectos opacaron esta etapa de competencia electoral y cooperación legislativa: a) la apertura y negociación del régimen fue selectiva y sólo se realizó en un principio con el PAN; b) la oposición política de izquierda fue reprimida, tanto como la prensa independiente; y c) la negociación electoral se realizaba no sobre el escenario de la ley o de frente a la opinión pública, sino a través de las llamadas “concertaciones” (Eisenstadt, 1999). Un último aspecto sobre la opacidad electoral, lo constituye el financiamiento ilegal a los partidos políticos, que hoy en día afecta incluso la legitimidad del triunfo electoral que permitió la alternancia en el poder con el caso “*Amigos de Fox*”.

La preeminencia de lo electoral como factor del cambio político explica en parte, por qué los partidos de oposición centraron más su atención en impulsar la legalidad de las elecciones que la transparencia gubernamental. Sin embargo, sería falso afirmar que durante todo este período no hubo intentos por regular el derecho a la información. El problema fue que el debate sobre el derecho a la información estuvo ligado más al ejercicio de la libertad de expresión que a la transparencia y la rendición de cuentas.

De hecho, en las diversas ocasiones que van de 1977 al 2000 en que se pretendió regular el derecho a la información en la Cámara de Diputados, se terminaban discutiendo aspectos como el acceso equitativo a tiempos de

radio y televisión de los partidos, la necesaria regulación del gasto publicitario del gobierno o una más amplia vigilancia a los medios de comunicación (Corral, 2000), lo que despertaba más bien las sospechas y la oposición de los empresarios de la comunicación, quiénes no necesariamente se verían beneficiados de un proceso más transparente, por ejemplo, para otorgar las concesiones de telecomunicaciones. Por otra parte, aún cuando el PRI había perdido la mayoría en la Cámara Baja en 1997, mantenía su mayoría en el Senado y en última instancia, el Primer Mandatario podía utilizar su poder de veto en caso de que la oposición pretendiera aprobar una ley sobre medios o derecho a la información inconveniente para el régimen.

Difundir información y castigar la reputación

El cambio político y económico también ejerció su influencia sobre la administración pública. Expondré aquí sólo dos reformas relevantes al inicio y al final del periodo de estudio. La primera tuvo lugar con Miguel de la Madrid como resultado de su campaña presidencial por la “renovación moral” y consistió fundamentalmente en la creación en 1982 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que desde 1940 no se legislaba sobre la materia. Es probable que la mayor atención a la corrupción en el sexenio de “de la Madrid”, se explique por la necesidad de controlar a la burocracia, toda vez que la reducción del botín provocada por la crisis económica y la contracción presupuestal, haría que la sociedad tolerara menos la corrupción¹⁴ (Rose-Ackerman, 1999).

Por su parte, la reforma que impulsó Ernesto Zedillo estableció un programa de modernización de la administración federal que pretendía lograr la estandarización y la calidad de los servicios públicos, así como de mejorar el diseño del presupuesto a través de la llamada Nueva Estructura Programática. Esta reforma fue sin lugar a dudas un avance para la transparencia presupuestaria informando sobre el monto y destino del gasto. No obstante, careció del éxito deseado debido a las diferencias entre la Secretaría de Hacienda y la Contraloría para llevarlo adelante. Finalmente, hay que decir que en materia de información financiera es de vital importancia transparentar la utilización de recursos, pues el gobierno tuvo incluso la tendencia a llamar de distintos modos a los contratos de deuda –PIDIREGAS– sin contabilizarlos en el déficit real.

Durante el régimen anterior a la alternancia se equiparó la transparencia del poder público, no con el derecho de acceder a la información, sino con la difusión de información. El modelo de control de la burocracia en México ha sido el de castigar la reputación más que la gestión, a través de las amonestaciones públicas o privadas y la inhabilitación que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Además, los presidentes mexicanos han recurrido más a la desinformación como estrategia política para desviar la atención de los problemas del país que podían afectar su imagen y encaminar las frustraciones sociales a sus enemigos, de otro modo

¹⁴ En una encuesta levantada en 1986, el 78% de las personas reconocía que era necesario pagar sobornos para resolver algún trámite con el Gobierno. Stephen D. Morris, “Corrupción y Política en el México Contemporáneo”, Siglo XXI, México, 1992, p. 126.

no se entienden las declaraciones de Ernesto Zedillo, cuando afirmó que en *“México hay un pequeño grupo, muy pequeñito, de malos... que quisieran que las cosas fueran como antaño”*¹⁵.

La transparencia también es legalidad

A pesar de que el proceso político y el resto de las instituciones no contribuyeron a disminuir la opacidad del poder, podemos afirmar que dos importantes reformas para asegurar el Estado de Derecho, sí contribuirían a promover la transparencia, toda vez que tienen por objeto la legalidad: 1) la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y 2) la reforma al poder judicial para dotar a la Corte de independencia y de poderes de control constitucional¹⁶. El esclarecimiento del por qué los presidentes del PRI realizaron estos cambios puede resultar arbitrario.

Ambas reformas coinciden en limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo y sus funcionarios, por lo que podemos ofrecer tres explicaciones generales: a) la presión de la sociedad civil que impulsó mecanismos descentralizados de control, es decir, impuso costos a la ilegalidad a través de la coordinación y organización social (Smulovitz, 2000); b) la influencia de organismos internacionales, no sólo desde la perspectiva económica, sino también en defensa de los derechos humanos y la democracia; y, c) la necesidad de obtener cierta efectividad y control sobre la implementación de las políticas, ya que el Estado y el Presidente perdieron los hilos del control autoritario que antes imponían sobre la burocracia (Geddes, 1994) y que llevaron a incrementos de los índices de delincuencia en un Estado débil e incapaz de asegurar el monopolio de la violencia y proporcionar seguridad a los ciudadanos (Magaloni, 2000).

LA TURBIDEZ DE LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA

Transparencia como mecanismo de mercado

Si en un tema resulta prioritario construir mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de transparencia, es en el desempeño y conducción de la política económica, pues si bien el Estado Mexicano o sus funcionarios podían cometer y de hecho cometían grandes arbitrariedades, más injusta ha resultado la creciente desigualdad en la que se ha sumido la población mexicana al final del llamado milagro mexicano en 1982, último año en que la tasa de crecimiento fue cercana al 6% del Producto Interno Bruto. Desde 1982 a la fecha, nuestro país ha padecido crisis recurrentes, la primera en 1983, la segunda en lo que va de 1986 a 1988 y la tercera hizo sentir sus efectos de 1994 a 1995, todas ellas espaciadas por periodos de escaso crecimiento o de franco estancamiento económico.

¹⁵ La Jornada, Junio 24 de 1995.

¹⁶ El 24 de agosto de 2000 sobreviene la primera controversia constitucional entre la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo, misma que la Suprema Corte resolvió a favor del órgano legislativo. Sin embargo, ha sido bajo la Presidencia de Vicente Fox cuando se ha puesto a prueba el control constitucional de la Corte, resolviendo en dos ocasiones en contra del Ejecutivo y en otras dos a su favor en controversias con el Poder Legislativo.

En términos muy generales, la reforma económica de nuestro país se puede identificar en los siguientes tres aspectos: 1) la estabilización, que implicó la reducción del déficit público, el control de la inflación y la renegociación del servicio de la deuda externa; 2) el ajuste estructural, que contempló la reducción del tamaño del Estado – privatizaciones – y de sus facultades de intervención en la economía en favor de mecanismos de mercado competitivos; y 3) la apertura económica al comercio internacional, desregulando los trámites y servicios del Estado, así como formulando diversos acuerdos con países y organismos financieros internacionales para disminuir o eliminar aranceles de importación y exportación.

Teóricamente estos tres procesos debieron haber conducido a la activación del sector privado y a una economía más competitiva, que redujera los costos de transacción y disminuyera la incertidumbre para la celebración de contratos e inversiones, al contar con información estandarizada sobre los costos de participar en el mercado, previamente definidos por la legislación de competencia económica y gracias a los mecanismos de coordinación de mercados vía información gubernamental¹⁷. Sin embargo, estos procesos también generaron oportunidades de corrupción y resistencias de los grupos que se han privilegiado con el funcionamiento cerrado de la economía.

La oscuridad de la reforma económica o el mercado de privilegios

En el proceso de reforma económica que siguió México al igual que muchos países de América Latina, hay al menos tres áreas que potencialmente pueden incentivar la corrupción: a) la reducción y los recortes al presupuesto para eliminar el déficit público; b) el diseño y aplicación de nuevos mecanismos de regulación de competencia económica; y, c) los procesos de privatización y reducción del tamaño del Estado (Rose-Ackerman, 2000)¹⁸.

Son conocidos en nuestro país una buena cantidad de casos de privatización – rescate bancario, carretero, etc. – en los que privó la corrupción, la falta absoluta de transparencia, así como la ausencia del Estado en la supervisión y regulación de los mercados, por lo que no es de interés de este ensayo enlistarlos o estudiarlos a profundidad. Por lo que se refiere al gasto público ocurre algo similar, especialmente en las transferencias y subsidios, ya que en ese rubro nunca ha sido la administración pública ejemplo de transparencia. Lo que interesa es el consenso entre los analistas sobre la oscuridad con la que se llevó a cabo el proceso de reforma y sus terribles consecuencias.

Carlos Elizondo argumenta que la estructura industrial, comercial y financiera, si bien ya se encontraba concentrada antes de la reforma, la liberalización la acrecentó más en muchos sectores, toda vez que el gobierno

¹⁷ Para una revisión de la importancia de la información en la economía ver: José Ayala Espino, *"Instituciones y Economía"*, FCE, México, 1999, especialmente el capítulo IV sobre economía de la información.

¹⁸ Otra posibilidad expresa Susan Rose-Ackerman, es la asociación del crimen organizado con los gobiernos. Sin embargo no consideraré aquí este tema, por no ser consecuencia directa de la reforma económica y estar relacionado con la vigencia del Estado de Derecho.

tendió a maximizar el precio de la venta de activos (Elizondo Mayer, 1995). Esto supone que las reformas no han cumplido necesariamente sus objetivos, ya que han concentrado más la riqueza y no se han establecido mercados abiertos y competitivos.

Hay que reconocer, no obstante, que hubo reclamos de una parte del sector empresarial por una mayor transparencia e información, como lo muestra la afirmación del Director Académico del Centro de Investigación sobre la Libre Empresa, en el sentido de que la privatización representó un “*clientelismo de alta tecnología*”¹⁹. También se formularon demandas de derecho a la información por parte de los sindicatos, ya que la negociación de los nuevos contratos colectivos de trabajo, requería que los sindicatos contarán con mejores herramientas técnicas para el diálogo (Garza Toledo, 1996).

Sin embargo, existió y eso es evidente, un poderoso grupo de empresarios que se benefició de las reformas y de la falta de democracia y transparencia. Así lo declaraba el que fuera Presidente de la Coparmex, al reconocer que un triunfo electoral del PAN no necesariamente iría en beneficio de los grandes empresarios, pues verían reducida su influencia frente al Gobierno²⁰.

Otro aspecto lamentablemente oscuro ha sido la falta de supervisión y vigilancia. De hecho Guillermo Ortiz, actual Gobernador del Banco de México, ha reconocido que la supervisión bancaria además de ser deficiente, no fue aplicada debidamente ni con rigor por quienes tenían esa obligación. Igualmente, Francisco Gil Díaz declaró en 1997 que una de las causas sustantivas de la crisis bancaria fue la debilidad de la supervisión, propiciada por motivaciones políticas más que por deficiencias técnicas²¹.

La corrupción y la falta de transparencia en el proceso de liberalización de la economía, han contribuido en gran medida a ejercer mayores presiones fiscales sobre el Estado, lo que se refleja en el hecho de que el gasto programable a principios de 1980 representaba cerca del 30% del presupuesto, mientras que en la actualidad esta cifra sólo se acerca al 16%, comprometiendo el crecimiento económico y el desarrollo²². Los rescates nos han costado a todos.

Cabe anotar que durante el periodo de 1980 al 2000 se crearon diversas instituciones y agencias de gobierno, que si conducen de cierto modo a la transparencia gubernamental. Ejemplo de ello son la Comisión Reguladora de Energía o la Comisión Federal de Competencia Económica, que constituyen agencias especializadas en las que con reglas claras, aparentemente se disminuye la discrecionalidad de las decisiones de gobierno. El caso más representativo de este tipo de instituciones es el Banco de México y su reciente autonomía. No obstante, aunque positiva

¹⁹ Citado por Matilde Luna, “*La estructura de representación empresarial en México. La década de los noventa y los cambios en las estrategias corporativas*”, Instituto de Investigaciones Sociales, Mimeo UNAM, 1990, p. 10.

²⁰ Entrevista a E. Basagoiti por Carlos Elizondo Mayer-Serra, “*El Estado Mexicano después de su reforma*” en “*Lecturas sobre el cambio político en México*”, FCE-CIDE, México, 2002, p. 169.

²¹ Citados por Víctor Godínez, “*Economía política de las crisis recurrentes*” en “*Chile-México dos transiciones frente a frente*”, Grijalbo, México, 2000, p. 211.

²² Datos de Víctor Godínez, *Op.Cit.*

desde el punto de vista económico, la autonomía también ha mostrado ser fuente de impunidad ante la falta de mecanismos para hacer rendir cuentas del manejo de la política monetaria (Johnson, 1999), por lo que su aportación a la transparencia aún está bajo prueba.

El autoritarismo reformista vs. la honestidad

Parte del problema han señalado algunos analistas, consistió en que las reformas de la economía no fueron acompañadas de reformas en otros sectores, como la reducción de costos de transacción, el fortalecimiento del marco jurídico y regulatorio, así como de una mayor y más transparente oferta de información (Godínez, 2002). Algunos estudiosos han señalado también, que la ausencia de democracia podía traer efectos contrarios a los que se pretendían con las reformas de mercado, dado que no se ejercía control sobre el proceso, aunque se facilitara la rapidez de los ajustes estructurales (Haggard y Kaufman, 1999). Este enfoque contradice el modelo autoritario que siguió nuestro país que el propio expresidente Carlos Salinas admitió, al decir que lo mejor para México era hacer la reforma económica primero y después permitir la liberalización política.

Un aspecto relevante de ese autoritarismo reformista, es que ante los organismos financieros internacionales el gobierno mexicano siempre trató de conservar una imagen de *“responsabilidad”* para seguir teniendo acceso al crédito. México fue el primer país en 1983 que buscó la renegociación del calendario de pagos e intereses, en lugar de suspender el servicio de la deuda externa. Fue esta situación la que alertó a la comunidad financiera internacional y extendió en parte la crisis a otros países en desarrollo (Stallings, 1992).

Sin embargo, no todos los ejemplos de este autoritarismo “responsable” fueron loables. Es importante reconocer que las políticas anticorrupción que impulsaron los organismos financieros internacionales en la década de los 90’s, comenzaron en 1994 y 1995, teniendo de fondo la crisis de liquidez que como en el año de 1983, había comenzado de nueva cuenta en México. A este respecto el director de relaciones exteriores del Fondo Monetario Internacional (FMI), ha afirmado que la primera generación de reformas para lograr la transparencia de los mercados financieros, comenzó como consecuencia de la crisis mexicana, debido a que algunos gobiernos habían sido *“economical with the truth”* en el reporte de sus estados financieros²³.

La intervención internacional por la transparencia

En el debate sobre los procesos de liberalización y reestructuración de la economía, siempre se ha discutido la fuerte influencia e intervención que han ejercido organismos como el FMI, el Banco Mundial y otros, en las políticas públicas de las naciones en desarrollo. Sobre el grado de influencia e intervención no hay consenso, sin embargo, sí es posible explicar por qué las instituciones financieras internacionales reaccionaron tan tardíamente al fenómeno de la corrupción.

²³ Thomas C. Dawson, “Transparency and the IMF, towards a second generation reforms”, Marzo, 2003. se puede encontrar en la página web del Fondo Monetario Internacional.

A comienzos de la década de los 80's no existía consenso sobre las consecuencias negativas de la corrupción en los mercados o inversiones, por el contrario, diversos analistas veían incluso en la corrupción formas eficientes de “*abrir*” los mercados. De acuerdo a Susan Rose-Ackerman los argumentos eran generalmente de dos tipos: a) dado que la regulación de los mercados es ineficiente en los países en desarrollo, los sobornos y pagos para evitar trámites e impuestos excesivos podrían incrementar la eficiencia; y b) ante la escasez de bienes y servicios públicos, la corrupción o la oferta de sobornos puede convertirse en un mecanismo eficiente para la fijación del precio de equilibrio de dichos bienes y servicios (Rose-Ackerman, 1999).

El propio Fondo Monetario Internacional reconoce que la transparencia y el combate a la corrupción han sido parte de un cambio de paradigmas y de perspectivas. Barry Potter antiguo funcionario del tesoro Británico y actual funcionario del FMI, afirma con humor negro que pasó 25 años de su carrera asistiendo a los Ministros del gobierno de Inglaterra, sobre la forma de ocultar la situación económica y los siguientes cinco años los ha pasado tratando de descubrir lo que en realidad sucedió, siendo ahora el autor del Código para la Transparencia Fiscal que impulsó el FMI entre sus socios, incluido México²⁴.

A manera de conclusión: transparencia y alternancia

De los anteriores apartados ha quedado más o menos claro que en el anterior régimen, no había todas las condiciones institucionales que permitieran aprobar una ley de transparencia. Queda entonces por saber, qué es lo que lleva al primer gobierno de alternancia a promover el derecho de acceso a la información, para lo que proponemos tres explicaciones que tienen que ver con el proceso político-institucional:

1. Los gobiernos de alternancia del Partido Acción Nacional en las entidades federativas, han impulsado programas y políticas de reforma burocrática y de combate a la corrupción, como resultado de una estrategia de supervivencia política, es decir, con objeto de distinguirse y legitimarse en el poder (Mizrahi, 1995). Es factible esperar una estrategia similar en el plano federal.
2. El gobierno de alternancia asumió el poder, es cierto, pero eso no quiere decir que las inercias de una administración pública con tendencia a la corrupción se hayan terminado. Desde este punto de vista, tratar de discriminar a los burócratas corruptos de los honestos podría resultar muy costoso, por lo que para resolver el problema de información asimétrica, el gobierno de alternancia ha preferido compartir el costo del monitoreo de la burocracia con la sociedad, a través del mecanismo descentralizado del acceso a la información gubernamental.

²⁴ Barry Potter, conferencia disponible en <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/imf.htm>.

3. La experiencia mexicana demuestra mejor que ninguna otra que las instituciones no dividan el poder, cuando el poder no está dividido –multipartidismo, pluralidad– (Mainwaring y Shugart, 1999). Toda vez que bajo un sistema presidencial las elecciones conducen a un juego de suma cero, es decir, una elección en la que el ganador se lleva toda la administración pública, la única manera de asegurar un control y vigilancia permanente con independencia del sistema de partidos y del partido en el poder, es fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas verticales, como son los procesos electorales y el libre acceso a la información por parte de los ciudadanos.

No podemos afirmar que la aprobación de la Ley de transparencia también encuentra explicación en la gracia del gobernante. Esta afirmación carece de sentido, pues el gobierno de Vicente Fox y el PAN no están exentos de cuestionamientos sobre casos de corrupción. Y por otra parte, lo que he tratado de argumentar a lo largo del presente ensayo es que asegurar el funcionamiento de las instituciones es más importante que el rey filósofo que nos gobierna cada sexenio. En conclusión, la llegada de Vicente Fox al poder fue una condición necesaria –no habría ya porque ocultar los compromisos del régimen anterior–, pero la alternancia no significó una condición suficiente para aprobar la Ley de transparencia, ya que cuentan la participación electoral, el multipartidismo y en general las instituciones.

Epílogo: crítica y libertad

He omitido en este ensayo la participación e influencia de la sociedad civil, no porque resulte irrelevante, sino porque tratamos de exponer el debate desde la perspectiva del poder y sus instituciones. Otra omisión, es que no se ha abordado la variable cultura política como factor esencial para explicar el éxito o fracaso de las instituciones. No obstante, dado que han sido las instituciones electorales la pauta del cambio político de México, hay que confiar en que el Instituto Federal de Acceso a la Información tendrá la oportunidad de cumplir con su cometido en la medida en que sea reconocido y recurrido por la ciudadanía.

Cabe decir finalmente, que el acceso a la información sólo es una parte del proceso de rendición de cuentas. El siguiente paso, será hacer evaluaciones sobre los resultados de la gestión, de ahí la relevancia de la crítica de la que Octavio Paz se expresara así: *“La crítica es el aprendizaje de la imaginación en su segunda vuelta, la imaginación curada de fantasía y decidida a afrontar la realidad del mundo. La crítica nos dice que debemos aprender a disolver los ídolos; aprender a disolverlos dentro de nosotros mismos. Tenemos que aprender a ser aire, sueño en libertad”*²⁵.

²⁵ Octavio Paz “Postdata” en *“Sueño en Libertad Escritos Políticos”*, Seix barral, México 2001, p.148.

Bibliografía consultada:

- Aguilar Salas, Marisela (1995), “*Ética y Poder: El problema de los valores morales en la filosofía política*”, Tesis de grado, Mimeo UNAM, México, 1995.
- Arellano Gault, David y J. Ramón Gil García (2003), “*Public management policy and accountability in Latin America: Performance-oriented budget in Colombia, México and Venezuela*”, Documento de trabajo, CIDE-División de Administración Pública, 2003.
- Bobbio, Norberto (1984), “*El futuro de la democracia*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Corral Jurado, Javier (2000), “*Los partidos políticos y el derecho a la información*” en “*Hacia un nuevo derecho de la información*”, Ernesto Villanueva (coordinador), UIA, México, 2000.
- Dawson, Thomas (2003), “*Transparency and the IMF, towards a second generation reforms*”, se puede encontrar en la página web del Fondo Monetario Internacional, Marzo, 2003.
- Dresser, Denise (1992), “*Pronasol y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad*” en “*La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*”, Félix Vélez (compilador), FCE-ITAM, México, 1994.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos (1995), “*El Estado Mexicano después de su reforma*” en “*Lecturas sobre el cambio político de México*”, Carlos Elizondo y Benito Nacif (compiladores), FCE-CIDE, México, 2002.
- Eisenstadt, Todd A. (1999), “*Off the streets and into the Courtrooms: Resolving Postelectoral Conflicts in Mexico*” en “*The self restraining state. Power and accountability in new democracies*”, Edited by Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner, Lynne Rienner publishers, USA, 1999.
- Garza Toledo, Enrique de la (1996), “*La reestructuración del corporativismo en México*” en “*Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*”, Middlebrock, Molinar y otros, Cal y Arena, México, 1996.
- Geddes, Barbara (1994), “*The Politician’s Dilemma, Building State Capacity in Latin America*”, University of California Press, USA, 1994.
- Godínez, Víctor M. (2002), “*Economía política de las crisis recurrentes*” en “*Chile-México dos transiciones frente a frente*”, Carlos Elizondo y Luis Maira editores, Grijalbo, México, 2000.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman (1992), “*Economic adjustment and the prospects for democracy*” en “*The politics of Economic Adjustment*”, Edited by Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, Princeton University Press, USA, 1992.

- Hernández Chávez, Alicia con la colaboración de María Luna Argundín (1998), *“La nueva relación entre legislativo y ejecutivo”*, FCE-IPN-Colmex, México, 1998.
- Jonson, Juliet (1999), *“Misguided Autonomy: Central Bank Independence in Russian Transition”* en *“The self restraining state. Power and accountability in new democracies”*, Edited by Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner, Lynne Rienner publishers, USA, 1999.
- Kant, Immanuel (1795), *“Sobre la Paz Perpetua”*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- Langston, Joy (1994), *“An empirical view of the political groups in México”*, Documento de trabajo, CIDE-División Estudios Políticos, 1994.
- Luban, David (1998), *“The Publicity Principle”* en *“The theory of institutional design”*, Edited by Robert E. Goodin, Cambridge University Press, UK, 1998.
- Lujambio, Alonso (1995), *“Federalismo y congreso en el cambio político de México”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 1995.
- Magaloni Kerpel, Beatriz (2000), *“Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”* en *“Democratic Accountability in Latin America”*, Edited by Scott Mainwaring and Christopher Welna, Oxford University Press, 2003.
- Mainwaring, Scott and Matthew Shugart (1999), *“Conclusion: Presidentialism and the Party System”* en *“Presidentialism and Democracy in Latin America”*, Edited by Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, USA, 1999.
- Mizrahi, Yemile (1995), *“Democracia, eficiencia y participación. Los dilemas de los gobiernos de oposición en México”* en *“Lecturas sobre el cambio político de México”*, Carlos Elizondo y Benito Nacif (compiladores), FCE-CIDE, México, 2002.
- Morris, Stephen D. (1991), *“Corrupción y política en el México contemporáneo”*, Siglo XXI, México, 1992.
- O’Donnell, Guillermo (1999), *“Horizontal accountability in new democracies”* en *“The self restraining state. Power and accountability in new democracies”*, Edited by Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner, Lynne Rienner publishers, USA, 1999.
- Popper, Karl (1945), *“La sociedad abierta y sus enemigos”*, Paidós, España, 2000.
- Rose-Ackerman, Susan (1999), *“Corruption and Government. Causes, consequences and reform”*, Cambridge University Press, USA, 1999.

- Rose-Ackerman, Susan (2000), "*Is Leaner Government Necessarily Cleaner Government?*" en "*Combating corruption in Latin America*", Edited by Joseph Tulchin and Ralph H. Espach, Woodrow Wilson Center Press, USA, 2000.
- Schedler, Andreas (1999), "*Conceptualizing Accountability*" en "The self restraining state. Power and accountability in new democracies", Edited by Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner, Lynne Rienner publishers, USA, 1999.
- Smulovitz, Catalina (2000), "*¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados*", Política y Gobierno, Vol. IX Núm. 2, México, segundo semestre 2002.
- Stallings, Barbara (1992), "*International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform*" en "*The politics of Economic Adjustment*", Edited by Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, Princeton University Press, USA, 1992.
- Ugalde, Luis Carlos (2001), "*Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*", Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, 2001.
- Weldon, Jeffrey (1997), "*The political sources of presidentialism in México*" en "*Presidentialism and Democracy in Latin America*", Edited by Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, USA, 1999.
- Whitehead, Laurence (2000), "*High-Level Political Corruption in Latin America: A 'transitional' Phenomenon?*" en "*Combating corruption in Latin America*", Edited by Joseph Tulchin and Ralph H. Espach, Woodrow Wilson Center Press, USA, 2000.

INFORMACIÓN CON(TRA) PRIVACIDAD

PAOLA DADA E.

Privacidad: el principio de la modernidad

Justificación:

El desarrollo acelerado de los medios de comunicación y la voraz necesidad de información han provocado que se olvide el espacio privado del ser humano. La privacidad debe ser reconocida, no sólo como aquello que el individuo no quiere que se conozca por vergonzoso sino, como el lugar y el momento para la reflexión personal que enriquece a la sociedad. La relación entre la información y la privacidad debe construir una sociedad plural, respetuosa y tolerante.

Objetivos:

- Revalorar el concepto de privacidad reconociéndolo como un espacio íntimo que debe ser protegido para el desarrollo emocional y la reflexión, y no sólo como la protección de datos y el ocultamiento de lo vergonzoso.
- Discutir las áreas de competencia entre el derecho a la privacidad y el derecho a la información (incluido el derecho de acceso a la información).
- Demostrar que la privacidad y la información son dos esferas que deben tratarse con flexibilidad, que a veces parecen invadirse pero que, en ocasiones, el buen ejercicio de una garantiza la otra.
- Reconocer que el derecho a la privacidad nos obliga a respetar al otro y, en ese sentido, implica tolerancia para construir una sociedad más plural.

Todos tenemos dos vidas: la verdadera, que es la que soñamos en la infancia y que continuamos soñando, adultos, en un sustrato de niebla; la falsa, que es la que vivimos en convivencia con los demás, que es la práctica, la útil, aquella en la que acaban por meternos en un ataúd.

Fernando Pessoa

Para Pessoa la vida que soñamos en la infancia es aquella en la que tenemos una verdadera aproximación a nosotros mismos, y la vida que compartimos con los demás es, según el poeta, falsa, práctica y útil. La vida verdadera, ese "sustrato de niebla" con el que soñamos de adultos, es nuestra privacidad. Parece que los seres humanos estamos destinados a ser unos cuando estamos frente a otros y a ser otros cuando estamos con uno mismo. Hay un influjo de la presencia observadora del "otro" que nos determina a actuar en público. Cada día logramos el equilibrio entre quienes somos y cómo queremos

mostrarnos. La vida moderna nos ha obligado a abrirnos para que los demás nos conozcan. Pero, parece que ha sido demasiado. Ahora, debe darse una reconstrucción del espacio privado. Esta reconstrucción no sólo es trascendente para resguardar aquello que no queremos que los otros sepan de nosotros, sino para encontrarnos y reflexionar sobre nuestro papel frente a los demás. La privacidad puede ser entendida como un concepto moderno porque privilegia la posibilidad de los individuos sociales de cuestionarse (en la intimidad) cuál será su postura pública frente a los asuntos comunes.

“Con el advenimiento de la modernidad, la intimidad se planteó (...) como respuesta al surgimiento de lo social, es decir, como reacción al conformismo nivelador de la sociedad, que exige que sus miembros se comporten como si fueran los miembros de una gran familia, con una sola opinión y un único interés”¹.

George Orwell, en su novela *1984*, demuestra el poder que puede ejercerse sobre una sociedad a la que se le impone una única opinión, una comunidad que está controlada en su actuar y en su pensar. “Uno tenía que vivir –vivía, a partir de una costumbre que se volvió instinto– bajo la suposición de que escuchaban cualquier sonido que uno producía y, excepto en la oscuridad, que examinaban a fondo todos los movimientos”².

Con el avance tecnológico, todos los días nos enteramos de historias semejantes que, para bien o para mal, nos alertan de un mundo cada vez menos privado. Hay grabaciones telefónicas de personajes destacados, niñas anónimas maltratando bebés, caseros que instalan cámaras escondidas para espiar a estudiantes a quienes les rentan un cuarto, maridos infieles captados *in fraganti*, artistas conocidas con “nuevos” novios, personas capturadas sin pudor en los momentos más dolorosos de su vida, adolescentes golpeando a un compañero en una velada, deportistas abusando de admiradoras, cámaras en las calles grabando la brutalidad policial, versiones de satélites que pueden leer una placa de automóvil y saber todos sus movimientos... y mil historias más.

En algunos casos, la presencia de un ojo vigilante nos parece adecuada ya que permite atrapar delincuentes, conocer las infracciones cometidas e incluso castigarlas. En otros casos, nos parece una intromisión en la vida privada de las personas. ¿Cuáles son los límites?

El presente trabajo no tiene la intención de establecer marcos legales ni términos jurídicos, sino abrir la discusión sobre la privacidad como ese espacio necesario para soñar con “el sustrato de niebla”, ampliar nuestro desarrollo individual y, así, contribuir a la formación de una sociedad más plural.

¹ Celso Lafer, *La reconstrucción de los derechos humanos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994. p.296.

² George Orwell, *1984*, Editorial Lectorum, México, 2002. p. 17.

Privacidad: de las palabras a los hechos

Mi celda – mi fortaleza

Kafka

No hay piedad para el hombre entre los hombres,
y aunque escondas los ojos serás visto,
oído aunque no hables,
no serás invisible,
no seguirás intacto:
tus nombres te delatan
y te muerden los dientes del camino.

Pablo Neruda

Hay, en la defensa de la privacidad, un halo de misterio. Implica “algo” que no debe ser conocido por los demás y, en esta sociedad ávida de información “llamativa”, el secreto provoca mayor curiosidad. Si está oculto es porque es malo o vergonzoso, parece creer la sociedad. Pero, ¿qué es realmente lo privado?

La noción de la vida privada ha sido preocupación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que afirmó en una tesis jurisprudencial que “para determinar lo que es la vida privada puede acudirse al método de la exclusión y sostener que vida privada es aquella que no constituye vida pública”³.

Sin embargo, esta definición es un tanto efímera porque como seres sociales entramos y salimos de *nuestra esfera* para compartir la *esfera común*. Hay cuestiones privadas que consideramos se deben conocer porque afectan la esfera social y pública. Y hay otras ocasiones que lo que es público, la información que circula, afecta nuestra privacidad y modifica los juicios y las acciones que tomamos a partir de ellos.

Los griegos y romanos no consideraban relevante la vida privada porque el verdadero valor de un ciudadano era su faz pública. Lo demás era considerado un aspecto menor para la conservación de la vida cotidiana: alimentarse, trabajar, asearse y descansar. El verdadero carácter de *ciudadano* lo adquirirían aquellos hombres libres que discutían y participaban de las cuestiones de lo público⁴.

³ Ernesto Villanueva, *Libertades informativas, derecho al honor y a la vida privada en México*. <http://derecho.utalca.cl/iusetpraxis/6-1-2000.villa100.doc.pdf>.

⁴ En este sentido, Hannah Arendt, en *La condición humana*, afirma que lo privado era la condición más animal del hombre: “En la esfera privada de la familia era donde se cuidaban y garantizaban las necesidades de la vida, la supervivencia individual y la continuidad de la especie. Una de las características de lo privado, antes del descubrimiento de lo íntimo, era que el hombre existía en esa esfera no como verdadero ser humano, sino únicamente como espécimen del animal de la especie humana”. Hannah Arendt, *La Condición Humana*, Paidós, España, 1993. p. 56.

Pero en estos tiempos modernos, la privacidad ha adquirido un nuevo valor. En una sociedad aglomerada, con familias que habitan un mismo cuarto, donde las *paredes oyen*, la privacidad se ha vuelto un derecho de múltiples consideraciones. No se trata necesariamente de un “lugar” o una “propiedad” sino de una sensación: es aquello que me pertenece sobre mí mismo y sobre mis acciones. Implica el derecho del propietario de compartirlo o no con los demás, más allá del lugar donde se encuentre.

La privacidad podría definirse según cuatro criterios de aislamiento: “1) la soledad, que entraña la imposibilidad física de contactos materiales; 2) la intimidad, en la que el individuo, sin hallarse aislado, se encuentra en un grupo reducido en el que se dan relaciones especiales, como por ejemplo en el ámbito conyugal y familiar; 3) el anonimato; 4) la reserva, que consiste en la creación de una barrera psicológica frente a las intromisiones no deseadas”⁵.

Dentro de estos criterios, además, existirían dos razones para desear estar solo: por un lado, esconder lo que nos produce vergüenza y, por el otro, lo que nos produce satisfacción individual y que no deseamos compartir con los demás.

Muchas veces lo privado, al verse revelado, parece ser sólo aquello que está oculto por ser desagradable, porque nos da vergüenza que los demás lo sepan. Pero lo privado es más que eso. Es el espacio de lo íntimo, el espacio de reflexión, es lo que sólo es mío y decido con quién lo comparto. El dolor, las pasiones del corazón, las delicias de los sentidos, la reflexión sobre la muerte, entre muchas otras, son cuestiones que tienen valor sólo en la intimidad. Una vez hechas públicas se vulgarizan, tienden a homogeneizarse y a perder su sentir individual.

La privacidad es, entonces, el mundo particular del individuo, donde guarda sus secretos, goza sus placeres, sufre sus dolores y concibe sus ideas. Es donde se construye su propia manera de ver el mundo: “el valor de la intimidad como manera de escapar del mundo hacia el interior de la subjetividad”⁶.

El desarrollo del concepto de derecho a la intimidad y a la vida privada parte del derecho del individuo a hacer lo que le parece, esto es, a estar solo, a no ser incomodado, a tomar decisiones en la esfera privada sin la intervención estatal (incluidas, entre otras, las decisiones referidas a la libertad sexual, la libertad de actuar libremente en el interior del propio domicilio, la libertad de revelar o no las conductas íntimas y la libertad a la identidad)⁷.

⁵ Emilio Pfeffer Urquiaga, *Los derechos a la intimidad o privacidad, a la honra y a la propia imagen, su protección frente a la libertad de opinión e información*. <http://derecho.utralca.cl/revistas/6-1-2000/pfeff100.doc.pdf>

⁶ Celso Lafer, *La reconstrucción de los derechos humanos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. p.295.

⁷ Este derecho se vincula con varios derechos específicos que tienden “a evitar intromisiones extrañas o injerencias externas en estas áreas reservadas del ser humano como son: el derecho a la inviolabilidad del domicilio, de correspondencia, de las comunicaciones privadas; el derecho a la propia imagen; al honor; a la privacidad informática; a no participar en la vida colectiva y a aislarse voluntariamente; el derecho a no ser molestado”. Cuauhtémoc de Dienneim Barriguete, *El derecho a la intimidad, al honor y a la propia imagen*. <http://www.tribunalmmm.gob.mx/conferencias/EscJudVer2001/txtConfeDerCuahutemoc.htm>

Este derecho, en su concepción moderna, ha intentado ser definido y defendido desde fines del siglo XIX: “El llamado derecho a la vida privada surge de manera específica en los Estados Unidos, en 1890, al aparecer el estudio de Warren y Brandeis titulado *The right of privacy*”⁸.

Sin embargo, el ejemplo más generalizado es la Declaración Universal de los Derechos Humanos que desde 1948 afirma que: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra y su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”⁹.

En 1967, la Conferencia de Juristas Nórdicos¹⁰, ante la necesidad de proteger el derecho al respeto de la vida privada, marcó los siguientes lineamientos para considerarse bajo este concepto:

- 1) Se habla indistintamente de intimidad y de vida privada.
- 2) Se reconoce del derecho a la intimidad como un derecho humano.
- 3) Además de la vida privada, deberán protegerse la integridad física y mental, el honor, la utilización del nombre, de la identidad y de la imagen.
- 4) El criterio que se sigue para hablar de las situaciones de concurrencia entre el derecho a la intimidad y otros derechos es el de la balanza de intereses. La única condición que se exige para que un acto se publique a través de los medios de comunicación, es que esté íntimamente unido a los acontecimientos públicos.

En México, el derecho a la privacidad está regulado por el artículo siete Constitucional, al prescribir como límite a la libertad de información el respeto a la vida privada. También es aplicable el artículo 16 de la Constitución que dice: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”¹¹. Ahora, se empieza a defender este derecho, de manera más concreta a través de la salvaguarda de los datos personales que están en posesión del Gobierno Federal. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dice: “Los procedimientos para acceder a los datos personales¹² que estén en posesión de las dependencias y entidades

⁸ Eduardo Novoa Monreal, *Derecho a la vida privada y libertad de información*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2001. p.27.

⁹ Así lo estipula el artículo 12. Eduardo Novoa Monreal, *Derecho a la vida privada y libertad de información*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2001. p.28.

¹⁰ Ana Azurmendi Adarraga, *El derecho a la propia imagen: Su identidad y aproximación al derecho a la información*, Universidad Iberoamericana y Fundación Manuel Buendía, México, 1998. p.112.

¹¹ José Carreño Carlón y Ernesto Villanueva, *Derecho a la Información en México*, *Temas fundamentales de Derecho a la Información en Iberoamérica*, Editorial Fragua y Universidad Iberoamericana, México, 1998. p.145.

¹² Se entiende por datos personales “la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad”. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, artículo 3, inciso 2. Diario Oficial de la Federación, 11 de junio 2002.

garantizarán la protección de los derechos de los individuos, en particular, a la vida privada y a la intimidad, así como el acceso y corrección de sus datos personales de conformidad con los lineamientos que expida el Instituto y demás disposiciones aplicables para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales”¹³.

Tenemos entonces que la privacidad es la posibilidad de ser dejado solo, de ver protegidos los datos, de reservarse, de tener intimidad o vida privada fuera del conocimiento de los otros.

Pero, definirlo en términos legales es un conflicto ya que no está restringida sólo al espacio que está fuera de las miradas sociales. La privacidad actualmente está más definida por una esfera que se mueve con el individuo y que depende de cierta subjetividad sobre lo que él considera íntimo. La privacidad dejó de estar definida por el espacio, la casa, la propiedad privada, para ampliarse a la esfera de diversas actividades, situaciones y fenómenos que pertenecen a la vida privada: ideas y creencias religiosas, filosóficas, mágicas, políticas que el individuo desee sustraer al conocimiento ajeno; aspectos concernientes a la vida amorosa y sexual; aspectos no conocidos por extraños de la vida familiar, especialmente los de índole embarazosa para el individuo o para el grupo; defectos o anomalías físicas o psíquicas no ostensibles; comportamiento del sujeto que no es conocido de los extraños y que, de ser conocido, originaría críticas o desmejoraría la apreciación que éstos hacen de aquél; afecciones de la salud cuyo conocimiento menoscabe el juicio que para fines sociales o profesionales formulan los demás acerca del sujeto; contenido de comunicaciones escritas y orales de tipo personal, esto es, dirigidas únicamente para el conocimiento de una o más personas determinadas; la vida pasada del sujeto, en cuanto pueda ser motivo de bochorno para éste; orígenes familiares que lastimen la posición social y, en igual caso, cuestiones concernientes a la filiación y a los actos de estado civil; el cumplimiento de las funciones fisiológicas de excreción, y de hechos o actos relativos al propio cuerpo que son tenidos por repugnantes o socialmente inaceptables; momentos penosos o de extremo abatimiento, y en general, todo dato, hecho o actividad personal no conocidos por otros, cuyo conocimiento por terceros produzca turbación moral o psíquica al afectado¹⁴.

Esta definición parece dar énfasis a aquello que se desea evitar del conocimiento de los demás, porque provocaría una crítica o porque es socialmente inaceptable. Definido así, la privacidad parece más un derecho a ocultar lo vergonzoso. Pero la privacidad debe considerarse más ampliamente como la esfera donde el individuo se construye a sí mismo. A esta lista deberá agregarse aquellas situaciones donde se desea estar solo para la reflexión y los sentimientos. En términos muy generales, debería flexibilizarse la definición para permitir que cada individuo defina lo que es privacidad e intimidad para él.

¹³ Artículo 47 del *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2003, www.ifai.org.mx.

¹⁴ Cfr. Eduardo Novoa Monreal, *Derecho a la vida privada y libertad de información*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2001, p.45 y 46.

La importancia de la definición radica en que el derecho parece ser inválido si aquello que permanece en secreto puede comprometer la seguridad nacional, el bien común o pone en riesgo la vida de otra persona. Pero, hoy en día, la vida privada se ve amenazada por la necesidad informativa de la sociedad. No sólo de los personajes públicos sino de todos los individuos que, por una u otra razón, pasan a formar parte del “interés” público. Queremos saber todo del otro porque nos da seguridad, pero no queremos que se sepa nada de nosotros porque así conservamos esa seguridad.

Información: de los hechos a las palabras

Lo que hay fuera de mí
es una imitación mal hecha
de lo que hay dentro de mí.

Antonio Porchia

¿Quién vende la verdad, y en qué esquina?

Fernando Pessoa

Los seres humanos nos caracterizamos por ser entes que emitimos información. Con nuestros instintos, reconocemos olores, comunicamos actitudes y transmitimos a los demás una imagen para que tengan una idea de quienes somos (o queremos hacerles creer que somos). Además, como seres sociales nos comunicamos verbalmente y establecemos vínculos y contratos que nos permiten reglamentar la vida comunitaria.

Los humanos somos información: tenemos una información genética que nos hace únicos y que, con las técnicas actuales, permite reconocernos y dar cuenta de dónde hemos estado, con quién estamos relacionados, qué enfermedades heredamos y podríamos heredar. Además, somos un compendio de datos, fechas, lugares y cultura. Desde que nacemos ya “somos” *datos oficiales*: tenemos un acta de nacimiento donde, principalmente, se nos adjudica un nombre y unos apellidos, donde se presenta el nombre de nuestros padres y donde se asienta nuestra diminuta huella digital. Transitamos por la cartilla de vacunación, los grados escolares, la credencial de elector, la licencia de manejo, los informes médicos, la declaración de impuestos, la clave única de registro de población... También “somos” cuentas bancarias, consumidores con preferencias, usuarios de internet... y en cada una de nuestras actividades vamos dando –voluntaria o involuntariamente– información sobre nosotros.

Como seres humanos y seres sociales, esta información se complementa con nuestras ideas y reflexiones para establecer nexos sociales. Pero, en el mundo contemporáneo, las redes de comunicación no se han tejido

únicamente por el contacto entre los individuos. Ahora intervienen de manera activa los medios masivos de comunicación y las empresas privadas que juegan un papel central en el establecimiento de vínculos sociales. En términos generales, son ellos los responsables de transmitir una información de interés general y provocar que la sociedad esté informada sobre las cuestiones que le afectan. “Si queremos asumir la mayor de las responsabilidades, la de ejercer nuestra libertad y la de decidir tenemos que vigilar muy de cerca cómo decidimos. Para decidir de manera cabal tenemos que vivir en una sociedad que nos permita circular por donde queramos, leer lo que queramos, hablar con quien nos venga en gana, expresar, dentro del insalvable respeto interpersonal, las opiniones que consideremos pertinentes. De hecho, en esa sociedad, la información deberá ser vista como un patrimonio de todos, pues ella es la base de una decisión libre”¹⁵.

Solamente con información, con el conocimiento de lo que sucede en su entorno y en el mundo, un ciudadano puede formarse una opinión para organizar el estilo de vida que le parezca más adecuado.

Es tal la importancia de contar con un método que garantice el flujo de la información que se ha reglamentado la libertad para conseguirla. Otra vez, el ejemplo más global es la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 19 afirma que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, lo que implica el derecho de no ser molestado por sus opiniones y el de buscar, recibir y difundir, sin consideración de fronteras, informaciones e ideas por cualquier medio de expresión”¹⁶.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los ciudadanos no quieren participar pasivamente limitándose a emitir el voto en las elecciones, lo que quieren es participar activamente en las decisiones y acontecimientos que determinan sus vidas. Se estima que una de cada cinco personas participa en alguna forma de organización de la sociedad civil¹⁷. La gente exige más transparencia y rendición de cuentas y, en muchos casos, los marcos jurídicos y la creación de instituciones contribuyen en este sentido. Proporcionar información acerca de la situación mundial, las necesidades nacionales y las prioridades gubernamentales puede aumentar la comprensión del público acerca de las disyuntivas que se enfrentan para el desarrollo de la comunidad.

Durante los últimos veinte años, ha ido en aumento la exigencia social de que los principales actores del ejercicio del poder público reconozcan su responsabilidad. Se han establecido procedimientos oficiales de rendición de cuentas para que los actores acepten su responsabilidad por las consecuencias de su acción o inacción. La intención es establecer un diálogo entre Estado y sociedad para mantenerla informada de todos los asuntos que le competen.

¹⁵ Federico Reyes-Heroles, *Conocer y decidir*. Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, México, 1998. p.250.

¹⁶ Celso Lafer, *La reconstrucción de los derechos humanos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. p.272. Citado también por Ana Azurmendi Adarraga, *El derecho a la propia imagen: Su identidad y Aproximación al derecho a la información*, Universidad Iberoamericana y Fundación Manuel Buendía, México, 1998. p.102.

¹⁷ *Informe sobre el Desarrollo Humano 2000*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, MundiPrensa, México, 2000. p.36.

En México, existe el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), un organismo público autónomo de reciente creación¹⁸ que: 1) garantiza el derecho de los ciudadanos para acceder a la información de la Administración Pública Federal y, 2) protege los datos personales.

En varios países, el derecho a la información¹⁹ se ha garantizado en tres grandes criterios: por un lado, se ha buscado garantizar el derecho a buscar información; en segundo lugar, se obliga al Estado a proporcionar la información que la sociedad le solicite; y, finalmente, se considera que la sociedad tiene el derecho de recibir información veraz.

Sin embargo, estas garantías funcionan en un estira y afloja con las necesidades del mercado. En los últimos diez años, el crecimiento desmedido del poder de los medios no ha garantizado que la sociedad esté mejor informada y, como dice Giovanni Sartori, ha habido un empobrecimiento de la capacidad de entender²⁰. En estudios sobre la información han comenzado a desarrollarse conceptos como la sobrecarga de información²¹ porque puede afirmarse que, cuando es excesiva, puede saturar la racionalidad del consumidor, es decir, mayor información no siempre es igual a mayor capacidad de decisión consciente.

Es innegable que la democratización de la información ha permitido una mayor difusión del conocimiento, la ampliación de los márgenes de libertad, justicia y el descrédito de algunas “falsas” creencias. Pero el poder de los medios también ha hecho caso omiso de las necesidades del individuo como ser social, tratándolo como “masa” consumidora.

Lo que sucede es que la información sobre los individuos (sus gustos, preferencias, tendencias de consumo, entre muchos otros) y sobre los gobiernos (productos, proveedores, deudas, proyectos, corrupción, nivel productivo, cambios políticos, entre muchos otros) se ha vuelto valiosa para el mercado.

El conocimiento adecuado de las sociedades y sus gobiernos, y el manejo “adecuado” de la información, puede ayudar a los grandes propietarios del capital a definir gustos y patrones de los consumidores, puede manipular información política que ayude a tomar decisiones que le convienen a las transnacionales, puede desprestigiar a figuras públicas por el simple hecho de que tengan ideas adversas a las necesidades de los dueños del dinero...

¹⁸ Creado a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2002. www.ifai.org.mx.

¹⁹ En México, el derecho a la información está protegido por el artículo 7º constitucional que afirma: “Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exírigan fianza a los autores, o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito”. Y el derecho a la libre expresión por el artículo 6º de la Constitución que dice: “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público”.

Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, Editorial Porrúa, México, 2000. p.348 y 360.

²⁰ Cfr. Giovanni Sartori, *Homo videns*, Editorial Taurus, España, 1998. p.43.

²¹ Noé Adolfo Riande Juárez, *La desprotección de los datos personales*.

<http://infoleg.mecon.gov.ar/basehome/noticias/riandeuarez-30-4.htm>.

También firmado en el mismo sentido por Ronaldo Porto Macedo Júnior, *Privacidad, mercado e información* www.juridicas.unam.mx/publica/rev/const/cont/6/ard/ard6/.htm.

Este doble valor de la información que, por un lado, le permite al mercado la manipulación y, por el otro, le permite a la población estar mejor enterada de los factores que influyen en la toma de decisiones produce “virtudes que pueden ser exploradas y explotadas por los capitalistas para sus propios fines”²².

Pero este uso indiscriminado de la información no sólo daña a la sociedad sino que perjudica a cada individuo. No sólo nos referimos a la información pública que es manipulada para obtener ciertas respuestas sociales o de consumo, sino también, cuando la información privada es usada con fines extra particulares.

Aquellos datos que proporcionamos al Estado, que los bancos y las aseguradoras tienen de nosotros, esa información que proporcionamos por internet o a las escuelas o para conseguir un trabajo podrían estar en manos de otros intereses diferentes a los nuestros y al de la sociedad en su conjunto. La alta concentración de datos personales en entes públicos o privados debe cuestionarse porque la información es Poder. La pérdida absoluta del control por parte del interesado sobre sus datos y la posibilidad de que sus derechos y libertades sean vulnerados por aquellos que dispongan de la tecnología necesaria para recolectar, almacenar y procesar grandes cantidades de información, debe preocuparnos.

Antes, la información sobre cada individuo podía estar parcializada en diferentes instituciones públicas y privadas. Pero, ahora, con las nuevas tecnologías, puede hacerse un compendio absoluto de todas las actividades de un individuo y, por lo tanto, tenerlo controlado.

Ahora parece que, en un “exceso” de transparencia y búsqueda de “la verdad”, todo es “información” que debe ser comunicada al instante y toda vida privada pasa a ser pública. Como dice Ikram Antaki “es una ironía de la historia, que uno de los mayores logros de la modernidad, la democratización de la información, sea a la vez el punto de su banalización”²³.

En este sentido, se producen dos consecuencias que afectan la percepción de los ciudadanos sobre la información. Por un lado, la información pierde relevancia al ser transmitida sin ninguna jerarquización o responsabilidad. Los hechos verdaderamente importantes forman parte de un torrente informativo que, las más de las veces, carece de trascendencia. La responsabilidad de los medios radica, por un lado, en ejercer el derecho a la información buscando y publicando información veraz y trascendente y, por el otro lado, reconociendo que hay un derecho de la ciudadanía a estar informados y que, por lo tanto, lo que se comunica tiene consecuencias. “Debemos ser conscientes que lo que hacemos público transforma nuestra sociedad”²⁴.

Por otro lado, la intromisión en la vida privada ha pasado a ser un espectáculo. Los famosos “*talk shows*” y “*reality shows*” establecen un terreno dónde lo privado se hace voluntariamente público. Vemos personas hablando

²² David Harvey, *La condición de la posmodernidad*, Amorrortu editores, Argentina, 1990. p.318.

²³ Ikram Antaki, *El manual del ciudadano contemporáneo*, Editorial Ariel, México, 2000. p.298.

²⁴ Jean-Francois Lyotard, *La condición posmoderna*, Planeta-De Agostini, Buenos Aires, 1993. p.45.

de sus amores, sus traiciones, sus bajas pasiones frente a miles de televidentes. Los medios masivos están formando ciudadanos-espectadores acostumbrados a la intromisión y ávidos de ver la vida privada de otros. Con este uso de la información, ¿estamos en una sociedad más democrática o más superficial?

A una libertad informativa que atropelle los derechos humanos como el de la privacidad, no seguirá una sociedad más y mejor informada sino una sociedad atiborrada de información sin trascendencia, jerarquía o importancia. Paradójicamente, regular adecuadamente el derecho a la privacidad, garantiza un derecho a la información más efectivo para la misma sociedad.

Información con(tra) privacidad: dos orillas de un mismo río

Siempre los ojos mirándolo y la voz envolviéndolo a uno. Dormido o despierto, en el trabajo o la comida, dentro o fuera, en el baño o en la cama –no había modo de escapar–. Nada era de uno, excepto los pocos centímetros cúbicos dentro de su cráneo.

George Orwell

La relación entre información y privacidad puede (y, actualmente, tiende) a ser invasora, es decir, justificando la libertad de información se penetra en la esfera de la vida privada. A veces con razón, a veces sobre ella. El derecho a la información debería ejercerse para transmitir aquello que es esencial para la actividad creadora, para la búsqueda de la verdad y para el desarrollo humano. Según Ignacio Burgoa²⁵, del derecho a la información se desprende una relación entre sus destinatarios y sus productores: el binomio informante-informado.

Cuando se habla de derecho a la vida privada y derecho a la información se habla de dos esferas que intentan ocupar un mismo territorio. Hablar de limitar el derecho de los informadores es coartar la libertad de expresión. Sin embargo, ¿quién define qué dato o hecho debe ser conocido porque es de interés público? ¿Con qué criterios? ¿Hasta dónde llega el interés público y el derecho a la vida privada? ¿Cuándo la sociedad quiere saber para estar informada y cuándo es sólo por morbo o curiosidad?

Hablar de límites para la búsqueda de información parece siempre vincularse con el miedo a coartar la libertad de expresión. Sin embargo, la privacidad, como derecho, también debe protegerse sobre todo ahora que hay mayores razones para que sea violada. “Esta voluntad de decirlo todo procede de una concepción errónea de la verdad. En una democracia, la verdad no consiste en que se sepa todo sino en que se sepa lo que ha podido

²⁵ “El derecho a la información tiene como titular colectivo a la comunidad y como titular particularizado al sujeto individual que la recibe”.

Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, Editorial Porrúa, México, 2000, p.679.

ser legítimamente establecido; no se aplica a los hombres como individuos privados, sino a los procedimientos sobre los cuales se construye la vida de la república”²⁶.

Las principales razones de inquietud sobre la invasión a la vida privada provienen de que ha habido una expansión sin precedentes de los medios masivos de comunicación con informaciones de índole sensacionalista; se han desarrollado inventos que facilitan el acceso a la vida privada sin que el afectado se dé cuenta; se han intensificado las relaciones y contactos sociales; y hay una creciente injerencia del Estado en la vida de los ciudadanos.

Son varias las maneras como se viola el derecho a la privacidad: con intromisiones visuales, auditivas, psíquicas y físicas y por vigilancia de datos. Estas intromisiones pueden ser por individuos, instituciones o por el Estado. Y pueden ser voluntarias o por descuido (por ejemplo, la no vigilancia adecuada de bases de datos).

En México, se han visto rezagados la discusión y la toma de decisiones para marcar límites al ejercicio excesivo de las libertades de la comunicación, aunque, existe un sistema compensatorio (insuficiente) destinado a indemnizar los daños y perjuicios; por medio de una acción reparadora, o previniendo que se lleve a cabo la injerencia indebida de la intimidad o privacidad²⁷.

Sin embargo, en el afán de ver a la información y a la privacidad como esferas que compiten por un mismo espacio, se ha perdido de vista que no necesariamente son derechos excluyentes. Las violaciones a la privacidad no son una garantía del libre ejercicio de la información ni viceversa. Entonces, ¿qué es lo público y qué es lo privado? ¿Qué información es de interés general y cuál puede “guardarse” para uno mismo? ¿Cómo se garantizaría la privacidad? ¿Cómo poner límites sin coartar la libertad de expresión? ¿Cómo proteger a los ciudadanos de la intromisión del Estado o de particulares en su vida y, al mismo tiempo, garantizar el flujo de información? Si alguien viola la privacidad, ¿cómo se repara el daño? Una vez hecha pública una información, ¿hay vuelta atrás?, ¿cómo garantizar el buen manejo de los datos personales que se encuentren en archivos, bases o bancos de datos tanto públicos como privados?, ¿qué tanto debemos saber de las personas públicas? Por ser públicas, ¿no tienen vida privada?²⁸

El principal conflicto radica en que no se puede establecer una clara línea divisoria entre información y privacidad. Es como el lecho de un río. Información y privacidad hacen un río de comunicación en la sociedad. Desde cualquiera ribera, la otra orilla se define claramente. Pero, si quisiéramos dividir el río por la mitad, la operación no sería tan sencilla.

²⁶ Ikram Antaki, *El manual del ciudadano contemporáneo*, Ariel, México, 2000, p.287.

²⁷ Al respecto el artículo 1916 del Código Civil Federal establece que “por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnera o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas”. http://mx.geocities.com/buho_derecho/leyes_federales/html.

²⁸ “El público no tiene el derecho de saberlo todo; tiene el derecho a saber lo que atañe a la administración pública, no a las tragedias personales de los hombres públicos”.

Ikram Antaki, *El manual del ciudadano contemporáneo*, Ariel, México, 2000, p.303.

Este río de comunicación está determinado porque ambas riberas son necesarias. Hay datos e informaciones que deben comunicarse y hay otros que no. Ninguna de las orillas es más importante que la otra, porque lo público y lo privado atañen al individuo en tanto que ser social. “El derecho a la información es necesario para la continuidad de la esfera pública, y el derecho a la intimidad, es necesario para la preservación del calor de la vida humana en la esfera privada”²⁹.

En este sentido, y reconociendo que la privacidad tiene un significado subjetivo, habrá que establecer y fortalecer el derecho de los individuos a consentir quién, cómo, cuándo, dónde y para qué pudieran recolectarse, almacenarse, procesarse y transmitirse los datos y hechos referidos a su persona. Es decir, debería defenderse la autodeterminación informativa.

En los últimos años se ha discutido hasta dónde llega la privacidad y hasta dónde llega el derecho a la información. Ahora, debe incluirse en la discusión, no sólo en qué medida son excluyentes, sino cuándo son incluyentes.

Lo que llevamos a cabo en privado, nuestra meditación, nuestra observación del mundo, nuestras reflexiones y nuestra definición de nosotros mismos, sólo adquiere sentido cuando es confrontada con los otros. Hannah Arendt afirma que “la presencia de otros que ven lo que vemos y oyen lo que oímos nos asegura de la realidad en el mundo y de nosotros mismos y puesto que la intimidad de una vida privada plenamente desarrollada (...) siempre intensifica y enriquece grandemente toda la escala de emociones subjetivas y sentimientos privados, esta intensificación se produce a expensas de la seguridad en la realidad del mundo y de los hombres”³⁰.

Entre lo privado y lo público, lo que no quiere ser notificado y lo que debe ser informado, es un terreno que no reconoce orillas y límites. Debemos reconocer que hay un carácter subjetivo de la privacidad (lo que es privado para mí no necesariamente lo es para el vecino) y que hay, además, una necesidad en compartir y comparar con el “Otro” la visión particular de la realidad.

Un mundo donde todo, absolutamente todo, sea privado es imposible. No existe algo así como una “sociedad” de ermitaños. Tampoco es posible una sociedad donde todo, absolutamente todo, sea público: el poder del Estado sobre la vida privada de los individuos lleva al totalitarismo. Como en el libro de Orwell, 1984, el ojo del Gran Hermano lo veía todo y tenía el control absoluto: “El gobernante es tanto más capaz de mandar cuanto más escondido esté, viendo todo, y los gobernados están tanto más subyugados cuanto más sepan que son vistos, sin saber dónde están los gobernantes que los ven”³¹.

Se puede afirmar, entonces, que la privacidad no compite con la información sino que coopera para formar una sociedad más libre, informada

²⁹ Celso Lafer, *La reconstrucción de los derechos humanos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. p.33.

³⁰ Arendt Hannah, *La Condición Humana*, Paidós, España, 1993. p.60.

³¹ Celso Lafer cita *Los Orígenes del Totalitarismo* de Hannah Arendt. Celso Lafer, *La reconstrucción de los derechos humanos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. p.276.

y participativa. El principio de la esfera pública es la igualdad y el principio de la esfera privada es la diferencia, porque permite que cada individuo sea único. En la medida en que se reconozca el derecho a la privacidad estaremos reconociendo nuestro derecho a ser diferentes y formando una sociedad abierta a la pluralidad que, por un lado, reconoce la necesidad de hacer las esferas públicas más transparentes y, por el otro, las esferas individuales más privadas.

Parecería que la invasión a la vida privada es sólo un problema de “famosos” pero la realidad es que la información de cada individuo tiene valor.

El conflicto actual es la tendencia a la centralización de datos y hechos en manos de intereses ocultos. No sólo el Estado posee nuestros datos sino que hay particulares que podrían tener acceso a ellos para sus propios fines. ¿Podría una empresa tener acceso a nuestro historial académico o a nuestro registro médico antes de ofrecernos empleo? ¿Podría una agencia de seguros obligarnos a un estudio de ADN para conocer nuestras tendencias genéticas hacia ciertas enfermedades y fijarnos, así, la prima asegurada? ¿La consulta de un médico psiquiatra por parte de un maestro debe ser conocida por los padres de familia? ¿Y si fuera usted?

Por otro lado, la sociedad parece estar dispuesta a sacrificar su privacidad para contar con mayor seguridad, como si ambos ejercicios fueran excluyentes. Hay cámaras ocultas, monitoreo de llamadas, vigilancia de operaciones bancarias, revisión de consultas en internet que mantienen a los Estados poderosos ocupados “vigilando” a sus “enemigos” o potenciales-enemigos o quienes-ellos quieren-ver-como-enemigos, justificado por la protección y seguridad de esa sociedad a la que están vigilando. Y hay también, actitudes de seguridad que parecen menos importantes como la revisión de grado de alcohol por parte de un “Estado protector”.

Finalmente, vemos a una sociedad “ávida” de conocer y revelar todas las intimidades y vergüenzas de otros para aplaudir el espectáculo. Nos estamos convirtiendo en una sociedad voyeurista, que consume “*reality shows*” que de “realidad” tienen la receta de meter “gente común” en situaciones irreales o adversas, para que los ciudadanos, desde su privacidad, miren por la ventana indiscreta en lugar de reflexionar.

Estas tres amenazas nos obligan a retomar el tema de la privacidad como un tema central para el desarrollo social. Debemos reconocer que hay que recuperar ese “sustrato de niebla” de nuestra infancia del que habla Pessoa, para garantizar la posibilidad de tener vida privada lejos de la mirada de los demás. También tenemos que reconocer la parte útil de nuestra “otra vida”, la cara social que nos permite reconocer a los otros para comparar y enfrentar nuestras opiniones.

La privacidad debe revalorarse, no sólo como aquello que produce vergüenza sino, como el espacio íntimo donde se da la construcción del ciudadano reflexivo y, por lo tanto, debe reevaluarse como un derecho cuyo significado parte de la subjetividad de ese individuo. En la medida que se logre la revaloración y la reevaluación de la privacidad podrá reconocerse la

compleja relación que juega, junto al derecho a la información, para la construcción de sociedades plurales y democráticas.

Mientras más sepan los individuos del Estado y menos se sepa de la vida privada de los individuos, mejor.

El individuo fluirá de la información trascendente a la reflexión privada formando un río de comunicación más eficiente y encontrará, en el sustrato de niebla, la sociedad que quiere construir, antes de que acaben por meternos al ataúd ante la mirada atónita de los curiosos.

Bibliografía citada:

- **Antaki, Ikram.** *El manual del ciudadano contemporáneo.* Ariel. México, 2000.
- **Arendt, Hannah.** *La condición humana.* Paidós. España, 1993.
- **Azurmendi Adarraga, Ana.** *El derecho a la propia imagen: Su identidad y aproximación al derecho a la información.* Universidad Iberoamericana y Fundación Manuel Buendía. México, 1998.
- **Burgoa, Ignacio.** *Las Garantías Individuales.* Editorial Porrúa. México, 2000.
- **Carreño Carlón, José y Villanueva, Ernesto,** compiladores. *Temas fundamentales de derecho a la información en Iberoamérica.* Editorial Fragua y Universidad Iberoamericana. México, 1998.
- **De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc M.** *El derecho a la intimidad, al honor y a la propia imagen.* www.tribunalmmm.gob.mx/conferencias/EscJudVer2001/txtConfeDerCuahutemoc.htm.
- **Harvey, David.** *La condición de la posmodernidad.* Amorrortu editores. Argentina, 1990.
- **Kafka, Franz.** *Aforismos, visiones y sueños.* Valdemar. España, 1999.
- *Informe sobre el Desarrollo Humano 2000.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mundiprensa. México, 2000.
- **Lafer, Celso.** *La reconstrucción de los derechos humanos.* Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.* Diario Oficial de la Federación. 11 de junio 2002. www.ifai.org.mx.
- **Liotard, Jean-Francois.** *La condición posmoderna.* Planeta-De Agostini. Buenos Aires, 1993. p. 43.
- **Neruda, Pablo.** *Antología.* Bibliográfica Internacional. Brasil, 1994.

- **Novoa Monreal, Eduardo.** *Derecho a la vida privada y libertad de información.* Siglo Veintiuno Editores. México, 2001
- **Orwell, George.** 1984. Editorial Lectorum. México, 2002.
- **Pfeffer Urquilaga, Emillio.** *Los derechos a la intimidad o privacidad, a la honra y a la propia imagen, su protección frente a la libertad de opinión e información.*
<http://derecho.utralca.cl/revistas/6-1-2000/pfeff100.doc.pdf>.
- **Pessoa, Fernando.** *Obra Poética.* Ediciones 29. Barcelona, 1990.
- **Porchia, Antonio.** *Voces Reunidas.* UNAM. México, 1990.
- *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.* Diario Oficial de la Federación. 11 de junio de 2003. www.ifai.org.mx.
- **Reyes-Heróles, Federico.** *Conocer y decidir.* Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América. México, 1998.
- **Riande Juárez, Noé Adolfo.** *La desprotección de los datos personales.*
<http://infoleg.mecon.gov.ar/basehome/noticias/riandejuares-30-4.htm>
- **Sartori, Giovanni.** *Homo videns.* Editorial Taurus. España, 1998.
- **Villanueva, Ernesto.** *Libertades informativas, derecho al honor y a la vida privada en México.* <http://derecho.utralca.cl/iusetpraxis/6-1-2000.villa100.doc.pdf>

Bibliografía consultada:

- **Angeli G., Gonzálo.** *El derecho a la privacidad en la era de la información.* <http://espanol.groups.yahoo.com/group/ensayo/message/220>
- **Aveleyra, Antonio M.** *El derecho a la intimidad de la vida privada, y el derecho a la autodeterminación informacional: las bases para su tratamiento legislativo en México.*
<http://profesor.sis.uia.mx/aveleyra/comunica/privacidad/presentacionmorelia.htm>
- **Carpizo, Jorge.** *Qué legislar primero. Acceso, publicidad, concesiones, secrecía.*
<http://www.etcetera.com.mx/pag26ne6.asp>
- **Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto.** *Derecho a la información en México: propuestas para su regulación.*
<http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/RMC/rmc68&derecho.html>
- **Fernández, Claudio Alejandro.** *Privacidad y derecho a la información.*
<http://www.delitosinformaticos.com/ciberderechos/privacidad.shtml>.

- **Herrera Colmenero, Arturo.** *El derecho a la privacidad: un reto compartido.* <http://informatica.unesco.org.uy/espejos/www.inegi.gob.mx/informatica/espanol/simposio99/PDF/herrera.pdf>
- **Morales, Estela.** El derecho a la información y las políticas de información en América Latina. <http://www.ifla.org/IN/ifla65/papers/056-137s.htm>
- **Osorio, Cuitláhuac.** *Protección de datos personales, una asignatura pendiente.* <http://www.chein.com.mx/articulos/datos.htm>
- **Ortega y Gasset, José.** *El hombre y la gente.* Revista de Occidente. Madrid, 1967.
- **Perla Anaya, José.** *Derecho a la intimidad, límites, hechos públicos e historia.* <http://7www.cverdad.org.pe/ponenciaAnaya.htm>
- **Toffler, Alvin.** *El cambio del poder.* Plaza y Janés editores. Barcelona 1990.
- **Torres Rivera, Alejandro.** *El derecho a la información y la confidencialidad.* <http://www.redbetances.com/alejandrotorres/derecho%20Informacion%20Confide.htm>
- **Villante Moreno, Gustavo.** *Derecho al acceso a la información versus derecho a la privacidad: dilema ético en la sociedad digital.* <http://www.analitica.com/cyberanalitica/maquilla/6154477.asp>.

Tiraje: 5,000 ejemplares
junio de 2004

edición a cargo de:

Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales
Dirección General de Comunicación Social

ifai

transparencia



Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública