

# Por una cultura de la transparencia en México

23

Cuadernos de  
transparencia



JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY



# **Por una cultura de la transparencia en México**

**JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY**

**Por una  
cultura de la  
transparencia  
en México**

## **DIRECTORIO**

**Ximena Puente de la Mora**

Comisionada Presidenta

**Francisco Javier Acuña Llamas**

Comisionado

**Areli Cano Guadiana**

Comisionada

**Oscar Mauricio Guerra Ford**

Comisionado

**María Patricia Kurczyn Villalobos**

Comisionada

**Rosendoevgueni Monterrey Chopov**

Comisionado

**Joel Salas Suárez**

Comisionado

**Comité Editorial**

Areli Cano Guadiana

Oscar Mauricio Guerra Ford

Joel Salas Suárez

Jesús Rodríguez Zepeda

José Roldán Xopa

Javier Solórzano Zinser

Gerardo Villadelángel Viñas

Secretario Técnico

Cristóbal Robles López

**Ilustración de portada:  
María Elena  
Vargas Zenteno**

Derechos Reservados D.R./ Copyright ©  
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información  
y Protección de Datos Personales (INAI)  
Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,  
Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530.  
Primera edición electrónica en PDF, 31 de agosto de 2017.  
ISBN: 978-607-97577-6-2

## ÍNDICE

El autor	4
Presentación	5
I. El derecho de acceso a la información pública	7
II. La transparencia como mecanismo de control al poder público	11
III. El contexto	13
IV. La frontera entre lo público y lo privado	25
Notas	35
Bibliografía	37

## EL AUTOR

**JOSÉ  
WOLDENBERG  
KARAKOWSKY**

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y colaborador semanal del periódico *Reforma*. Fue presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, consejero electoral y consejero presidente del Instituto Federal Electoral.

Fue director de la revista *Nexos*. Es autor, entre otras obras, de *La sucesión presidencial*; *Las ausencias presentes* (1992); *Revuelta y Congreso en la UNAM* (1994), y *Violencia y política* (1995); es coautor de *La reforma electoral de 1996. Una descripción general* (1997); *Memoria de la Izquierda* (1998), y *La construcción de la democracia* (2002).

Sus obras más recientes son: *Política y delito y delirio* (2012) y *México: la difícil democracia* (2013). En 2004, recibió el Premio Nacional de Periodismo junto a Ricardo Becerra y a Leopoldo Gómez, en la categoría de Reportaje y Periodismo de Investigación, por su trabajo en la serie de once programas de televisión *México: la historia de su democracia*.

# 23

Cuadernos de  
transparencia

## PRESENTACIÓN

EL 4 DE MAYO DE 2015 SE PUBLICÓ EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Esta normatividad significó la transformación del IFAI en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y trajo consigo un incremento sustancial de las responsabilidades del Instituto, el crecimiento de los sujetos obligados y de las obligaciones de éstos en materia de transparencia y acceso a la información, además de la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Este avance en la normatividad del derecho fundamental del acceso a la información pública, debe reflejarse en las prácticas de las instituciones públicas, de los órganos garantes federal y estatales y, por supuesto, en las actividades de los servidores públicos. Esto requiere de la difusión de la misma normatividad y de sus lineamientos, de ello no hay duda, pero igual de importante es provocar que la sociedad haga suyo este derecho ejerciéndolo constante y sistemáticamente.

Maestro universitario, escritor, novelista, pensador, José Woldenberg Karakowsky es una de esas personalidades actuales que son indispensables en el desarrollo de la ruta intelectual de la democracia. Sus planteamientos sobre la vida política y las normas que la rigen, constituyen una de las propuestas más interesantes de la relación de autoridades y ciudadanos, el sistema político y la sociedad mexicana.

En este *Cuaderno de Transparencia* el autor nos ofrece, en un primer momento, una visión sobre cómo la transparencia ha ido encontrando caminos para abrirse paso en los laberintos de la secrecía del funcionamiento de los poderes públicos. El autor ilustra esta problemática de una manera muy sencilla, “las rutinas burocráticas también tienden de manera ‘natural’ a desplegarse en una cierta opacidad, no está en su naturaleza la transparencia”, pero afortunadamente, la tendencia va en el sentido de transparentar la gestión pública.

De esta manera Woldenberg nos dice “Se trata de hacer público lo que siempre debió ser público, de poner al alcance de cualquiera la información

con la que cuentan las diversas dependencias, y de esa manera elevar el nivel de exigencia de la discusión y a todos los servidores públicos”, pero además, nos enfatiza, la transparencia es una condición necesaria de las democracias, porque lo contrario, sabemos, nos lleva a la dictadura y a la impunidad.

Aun cuando el crecimiento en el número de solicitudes crece año con año (de 2003 a 2014 suman ya 935 mil 804 solicitudes presentadas a los sujetos obligados mediante el sistema Infomex Gobierno Federal), lo que puede significar que más personas ejercen este derecho, falta mucho para que la ciudadanía lo haga suyo como una práctica cotidiana.

El autor afirma que el beneficio de ejercer con recurrencia este derecho se multiplica al constatar que es un instrumento útil para allegarse de otros derechos y ejercerlos plenamente, toda vez que conocer del funcionamiento del gobierno, del sistema político, del patrimonio de nuestros representantes y autoridades, conlleva a una elevación del debate público y político, a una mejora en la toma de decisiones en la esfera pública. Se trata de un instrumento muy poderoso que abre una ventana a los ciudadanos para dar cuenta de sus derechos políticos y sociales. Es un derecho que construye ciudadanía. Complementamos: es un derecho que *empodera* a la sociedad, para exigir el cumplimiento de derechos sociales y políticos y la rendición de cuentas.

En fin, en este trabajo, José Woldenberg nos presenta, de manera ágil, los puntos centrales para entender por qué es necesaria la imbricación de la normatividad en la materia y la cultura de la transparencia: la transparencia es potencialmente generadora de confianza en las instituciones y en los procesos políticos; nos explica las dimensiones de la indefectible autonomía que deben tener los órganos garantes de la transparencia y otros entes públicos, como el Banco de México o el INEGI, y de los riesgos que corre su independencia ante los embates de actores gubernamentales y políticos; desarrolla el tema de la necesarísima transparencia en el periodismo, en el manejo de la información en este ámbito y la publicidad de fuentes. Finalmente cierra sus reflexiones planteando que los límites del acceso a la información y la transparencia se encuentran en la reserva que debe tener lo público sobre lo privado y lo íntimo.

De esta manera, nos complacemos al poner en sus manos una obra que enriquece el acervo del conocimiento de la transparencia y el acceso a la información pública en México.

**Comité Editorial del  
Instituto Nacional de Transparencia,  
Acceso a la Información y Protección  
de Datos Personales.**

Por una  
cultura de la  
transparencia  
en México

## CAPÍTULO I

# EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

**EL PRESENTE TEXTO TRATA DE DAR FE DE LA CONSAGRACIÓN DE UN NUEVO DERECHO –EL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA–, SU IMPACTO EN EL EJERCICIO DE GOBIERNO Y EN LAS RELACIONES ENTRE AUTORIDADES Y CIUDADANOS.** Es un derecho que construye ciudadanía y que se espera logre apuntalar; en contraparte, la confianza en las instituciones estatales. Un derecho que, como todos, tiene límites sobre los que hay que reflexionar, pero que sin duda es una plataforma que quiere transparentar la vida pública.

Como se sabe, durante varios lustros invertimos buena parte de nuestras energías políticas, intelectuales y grandes recursos financieros para resolver el estratégico tema de la competencia por el gobierno y la representación. Era necesario hacerlo para transitar de un régimen monocolor y autoritario a otro plural y democrático. No obstante, conforme eso sucedía, fue claro que hacía falta encarar otra dimensión: ya no la forma en que se compite y se llega a los espacios de representación y gobierno, sino cómo se ejercen esas funciones. Y una de las fórmulas indispensables para el ejercicio del poder democrático es la transparencia.

Recordemos que la publicidad de lo que hacen los poderes públicos es un síntoma característico de los estados democráticos. Por el contrario, en las dictaduras, el Estado intenta saber todo (o asume el “derecho” de saberlo todo) de los individuos y los individuos saben muy poco de lo que hace el Estado. En democracia se invierte la ecuación: que el Estado sepa estrictamente lo necesario de las personas y que las personas conozcan prácticamente todo acerca de lo que hace el Estado.

En su momento así resumió María Marván —ex comisionada del IFAI— la misión y la trascendencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI): que el ciudadano pueda preguntar y que la autoridad esté obligada a contestar. Se dice y escribe fácil, pero se trató de una de las reformas de mayor calado en los últimos años, porque tiende a transparentar la gestión pública, permite a los ciudadanos el acceso a información pertinente, y al final —quiero pensar—, tiende a fortalecer la confianza, basada en el conocimiento, de las instituciones de la República.



Se trata de hacer público lo que siempre debió ser público, de poner al alcance de cualquiera la información con la que cuentan las diversas dependencias, y de esa manera elevar el nivel de exigencia de la discusión y a todos los servidores públicos.

Y lo que es más importante, el sistema está funcionando. No es sólo un buen deseo sino una realidad que se empieza a asentar. El propio IFAI en el pasado y ahora INAI, año con año, comunican el número de solicitudes de información que no dejan de crecer, así como del número de recursos de revisión (cuando la autoridad no proporciona la información requerida), que tampoco deja de crecer. Estamos, pues, ante una rutina institucional que se abre paso —no sin problemas— pero cuya mecánica difícilmente puede ser frenada. Y ello porque las relaciones en la materia entre funcionarios y ciudadanos, entre obligación y discrecionalidad, entre opacidad y transparencia, han sido trastocadas de manera fundamental y radical. Mientras antes del año 2003 la información pública era realmente privada y manejada discrecionalmente por las diferentes dependencias, a partir de ese año la información pública es pública y los funcionarios deben ofrecer buenas razones para que la información que manejan, generan, producen y/o administran, pueda considerarse reservada. Se trata de un cambio que nadie puede minusvaluar.

Vivimos así una espiral expansiva que difícilmente podrá ser frenada, menos si franjas significativas de ciudadanos se apropian y ejercen ese, su derecho. Y en esa dirección resulta muy importante —estratégica— la función que expresamente la ley le otorga al INAI de ser una entidad encargada de promover y difundir que acceder a la información pública es un derecho de los ciudadanos.

Expresión de esa dinámica expansiva son las leyes de acceso a la información que se aprobaron en los estados de la República gobernados, como se sabe, por partidos diversos. Porque se trata de una mecánica que paulatinamente tiende a envolver a más y más “sujetos obligados” (para utilizar la terminología en boga). Hoy por hoy, en las 32 entidades del país existen leyes tendentes a garantizar el acceso a la información.

No obstante, las rutinas burocráticas también tienden de manera “natural” a desplegarse en una cierta opacidad, no está en su naturaleza la transparencia. Por ello es necesario contar con normas e instituciones que garanticen el acceso a la información, y por ello es tan relevante que los ciudadanos hagan suyo y demanden la información. Se trata de construir rutinas que en su despliegue acaben por construir la conciencia necesaria de que “lo público es público”. Esa consigna tan sencilla y elemental pero que ha costado tantos esfuerzos y trabajos empezar a hacerla realidad.

**LAS RUTINAS  
BUROCRÁTICAS  
TAMBIÉN TIENDEN DE  
MANERA “NATURAL”  
A DESPLEGARSE EN  
UNA CIERTA OPACIDAD,  
NO ESTÁ EN SU  
NATURALEZA LA  
TRANSPARENCIA.**

Como lo han escrito Ricardo Becerra y Alonso Lujambio<sup>1</sup>, la transparencia además es un mecanismo singular e importante para incidir en el siempre pertinente tema del control del poder. Valorando el alto significado que tienen en los diseños constitucionales las divisiones o separaciones de poderes como fórmula de control y equilibrio de poderes, nos dicen: “el acceso a la información a partir de solicitudes formuladas directamente por el ciudadano, sin mediación institucional alguna, configura una forma de control directo (no mediado) del gobernante sobre el gobernado. Es por ello que las leyes de transparencia han venido a transformar, silenciosamente, el modo en que se ejerce democráticamente el poder”.

Y ese nuevo control, por supuesto, al mismo tiempo que tiende a reducir la arbitrariedad y la discrecionalidad de los poderes públicos, debe servir también para dotar a los ciudadanos interesados de los insumos informativos suficientes que les permitan gestionar sus intereses e iniciativas de mejor manera, para elevar la calidad del debate público, para que la labor académica cuente con la información necesaria, para que los medios de difusión recreen información cierta y (eventualmente) dejen en un segundo plano la especulación sin fin y sin sentido, en fin, para que en el espacio público los diagnósticos, las propuestas, las iniciativas, tengan bases serias y ciertas.

La transparencia, el acceso a la información, son de esos campos que concitan amplios consensos. O si se quiere ser más pesimista: que impiden a sus adversarios manifestarse públicamente como tales. Porque ¿quién se atrevería a salir a defender el secreto en el manejo de la información pública?, ¿quién postularía hoy que el ciudadano común no debe tener acceso a los datos, los proyectos, las resoluciones, los acuerdos que manejan las muy diferentes instituciones públicas? Se trata, pues, de instrumentos más que legitimados y cuya explotación genera una dinámica de reforzamiento que parece imparable.

Por una  
cultura de la  
transparencia  
en México

## CAPÍTULO II

# LA TRANSPARENCIA COMO MECANISMO DE CONTROL AL PODER PÚBLICO

**QUIZÁ LA REFORMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA MÁS IMPORTANTE APROBADA DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE FOX FUE PRECISAMENTE LA QUE TUVO QUE VER CON EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.** Con ella se dio un giro de 180 grados en su manejo por parte de las instituciones del Estado: de ser un bien reservado, tratado como si fuera patrimonio de las autoridades, administrado de manera discrecional, a garantizar el acceso de cualquier persona a ella. Es decir, la información pública empezó a ser realmente pública. Y como garante de ese derecho se construyó al Instituto Federal de Acceso a la Información.

El ciudadano puede solicitar a las muy diversas dependencias la información que desee, no tiene que fundar ni motivar su demanda, y en caso de que la misma le sea negada, puede acudir hoy al organismo garante. Un mecanismo sencillo y expedito que miles de personas han explotado en los últimos años.

A muchos funcionarios públicos les cuesta entender que la información que manejan no es de ellos, les resulta engorroso responder a las “necesidades” de los

ciudadanos y no falta quien afirme que se pierde demasiado “tiempo, dinero y esfuerzo” procesando y atendiendo las exigencias del público. Ello es así porque a lo largo del tiempo la información pública se manejó de manera opaca y caprichosa. Y ya se sabe: la costumbre se hace ley. No resulta sencillo, entonces, modificar rutinas institucionales de manera radical.

Hay que recordar que el derecho a acceder a la información pública es eso: un derecho y no una concesión gratuita. Una prerrogativa que fortalece la capacidad fiscalizadora de la sociedad y que construye un contexto de exigencia para las autoridades. Y que bloquearlo solo acarrea una menor rendición de cuentas. Porque la otra cara de la transparencia es que de manera eficiente se convierte en una fórmula de control de las instituciones públicas por parte de los ciudadanos. Es en los hechos un complemento fundamental y eficaz a los controles que la Constitución establece entre los propios poderes.

Por una  
cultura de la  
transparencia  
en México

## CAPÍTULO III

# EL CONTEXTO

**AHORA BIEN, PARA QUE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN FUNCIONE, SE REQUIEREN, DIRÍA PEROGRULLO, ALGUNAS CONDICIONES, MÁS ALLÁ DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN LA MATERIA.**

**1.** La existencia de archivos bien organizados. Se trata de la condición número uno, del requisito primordial para que la pirámide de la información tenga sentido. Y en ese terreno, no son pocas las respuestas que reciben los solicitantes de información en el sentido de que la misma no se encuentra, que el documento no se generó, que el acta es inexistente. De ahí se deriva la necesidad de que todas y cada una de las dependencias públicas cuenten con archivos extensivos, bien organizados, accesibles y al día.

**2.** Responsabilidad de los funcionarios. La tarea de catalogar y poner a disposición del público la información de las distintas unidades no debe ser entendida como una tarea secundaria ni residual, sino como una obligación que de no cumplirse puede acarrear sanciones de diverso tipo sobre los responsa-

bles. La no atención de un derecho de los ciudadanos debería generar efectos claros y precisos sobre los encargados de suministrar la información.

**3.** La fuerza de los institutos de acceso a la información. Buenos registros documentales y buena gestión, en esa área, de las distintas dependencias, deberían bastar para poder ejercer el derecho a contar con información pública. Pero ya sabemos que inercias de todo tipo, consideraciones contrarias a la transparencia, intereses creados, suelen erigir obstáculos para el ejercicio de tan estratégico derecho. Por ello, reforzar a los institutos encargados de velar por su cumplimiento no es una tarea menor. Subrayar su autonomía y robustecer sus facultades, debería ser prioritario.

Hace algunos años, quien fuera presidenta del IFAI, Jacqueline Peschard, realizó una serie de propuestas para robustecer a las instituciones encargadas de garantizar el derecho a la información y la transparencia. Solamente las enumero: 1) abrir la posibilidad de que “los organismos garantes cuenten con la

facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que violen los principios y bases contemplados en el artículo 6 constitucional”; 2) otorgar, desde la Constitución, a todos los organismos garantes, la autonomía, tal y como en 1980 se hizo con las universidades públicas; 3) “Homologar en los distintos órdenes de gobierno los esquemas de generación de información presupuestaria” y por supuesto de su ejercicio; 4) incorporar las nuevas tecnologías para lograr un acceso más sencillo y expedito a la información requerida, y 5) “incentivar la demanda de información y de rendición de cuentas”. Son desde entonces medidas y reformas pertinentes que coadyuvarían a fortalecer el derecho, a robustecer a las instituciones y vigorizar la acción de los ciudadanos; de hecho, hoy los puntos 1 y 2 son ya una realidad, en el 3 se ha avanzado, mientras que en los otros hay que seguir bregando.

Si dirigimos nuestra mirada hacia el pasado, podemos afirmar que en materia de transparencia y rendición de cuentas, mucho hemos avanzado. Aquellas largas décadas en que la información pública se manejó como si fuera privada, reservada y discrecional empiezan a ser parte de la prehistoria. No obstante, si tratamos de otear las tareas del futuro, descubriremos que falta aún mucho por hacer para que un derecho consagrado por la Constitución sea ejercido, de ma-

nera recurrente y a fondo por cada vez más ciudadanos.

Porque de eso se trata: que los ciudadanos se apropien y ejerzan un derecho y por esa vía contribuir a que la desconianza en las instituciones públicas vaya decreciendo. Sobre ambos asuntos vale la pena detenerse.

## CIUDADANOS

Los ciudadanos son una construcción histórica<sup>2</sup>. La desembocadura de los esfuerzos por forjar sociedades igualitarias, libres y con participación social. No son entidades adánicas sino teóricamente los sujetos fundamentales de los regímenes democráticos portadores de derechos y obligaciones no son súbditos sino actores que de alguna manera pueden modular su propio destino (en un marco dado de limitaciones de todo tipo) e impactar e influir en la esfera del poder.

Hoy son también el sujeto esencial de un tipo de retórica antipolítica que los contrasta de manera radical con esos otros a los que se llama políticos. Los primeros, los ciudadanos, no serían más que el manantial del que florecen todos los valores cívicos: honradez, solidaridad, trabajo, moralidad. Recuerdan al proletariado, el pueblo o la sociedad en oratorias de hace algunos años. Y los segundos, los políticos, no serían sino la encarnación del Mal, portadores de antivalores como la co-

rrupción, la impericia, la tontería, la avidez. Esa operación demagógica todos los días encuentra asideros para retroalimentarse (actos de malversación de fondos, conflictos de interés, proyectos fracasados o inconclusos, declaraciones lamentables, etc.), pero al crear dos campos escindidos, simplificados hasta la caricatura, resulta incapaz de leer y entender el complejo laberinto de la política democrática. Genera así un discurso aparentemente moralizador proclive a ensalzar a figuras redentoras —expresión de los auténticos anhelos de los ciudadanos— que no requieren de las tortuosas y complejas estructuras estatales para realizar sus ideales.

Se trata de una mala vía para acercarse a los ciudadanos. El Estado de derecho y ciudadanía se retroalimentan. No puede existir el uno sin el otro. Y por ello vale la pena, como lo hace Fernando Escalante, rastrear las tradiciones de las que se nutre nuestra concepción actual de ciudadanía. Ya en su célebre conferencia de 1949, “Ciudadanía y clases sociales”, T. H. Marshall, hacía alusión a las tres dimensiones de la ciudadanía: civil, política y social, y *grosso modo*, establecía para Europa el avance de cada una de ellas en diferentes siglos: el XVIII para la primera, el XIX para la segunda y el XX para la tercera. No fue casual, por cierto, que Albert O. Hirschman partiera de esa periodización para detectar las *Retóricas*

*de la intransigencia*, las fórmulas acuñadas por la “reacción”, que en sus momentos intentaron hacerles frente.

Los derechos civiles son aquellos que intentan ofrecer al ciudadano una protección frente al Estado o mejor dicho, contra la invasión del Estado de zonas que le corresponden en exclusiva a los ciudadanos (libertad de expresión, de pensamiento, de religión). Los derechos políticos habilitan a los ciudadanos para intervenir en la cosa pública (organización, capacidad de votar y de ser votado). Y los derechos sociales intentan construir un piso de satisfactores materiales y culturales tendentes a la igualdad entre las personas (educación, salud, vivienda, etc.). Sus fuentes son distintas aunque hoy se encuentren imbricadas. Los derechos civiles tienen una clara matriz liberal, surgen del temor hacia los estados desbocados que pretenden colonizar a los individuos hasta convertirlos en una masa uniforme. Los derechos políticos tienen una inspiración nítidamente democrática, son una derivación de la idea de que la soberanía radica en el pueblo y que el mismo debe participar en los asuntos que competen a todos. Y los derechos sociales fueron impulsados por corrientes socialistas que deseaban trascender la igualdad formal ante la ley y edificar condiciones de equidad reales, ejercitables.

Por eso, hoy son, entre nosotros, una referencia política básica y un

programa. Una referencia porque difícilmente alguien se atreve a ponerlos en duda —por lo menos en público—. Existe un enorme consenso discursivo en relación a que esos derechos deben ser el piso básico de nuestra convivencia. Y solo algún excéntrico se atrevería a cuestionarlos. Y son también un programa porque estamos lejos de lograr que lo que se asienta en la Constitución y las leyes se vuelva realidad. En ese marco, el derecho del ciudadano a acceder a la información pública adquiere todo su significado y relevancia. Se trata de un derecho político y civil crucial. Un derecho habilitante, ya que gracias a él se puede acceder a otros, como el de la participación política documentada. Es parte del catálogo de los derechos democráticos que en teoría permite que el ciudadano conozca lo que realizan sus representantes.

Ahora bien, desde la perspectiva estatal el ejercicio de ese derecho puede y debe redituarse en una mayor confianza hacia las instituciones públicas. Veamos.

**EL ESTADO DE DERECHO Y CIUDADANÍA SE RETROALIMENTAN. NO PUEDE EXISTIR EL UNO SIN EL OTRO. Y POR ELLO VALE LA PENA, COMO LO HACE FERNANDO ESCALANTE, RASTREAR LAS TRADICIONES DE LAS QUE SE NUTRE NUESTRA CONCEPCIÓN ACTUAL DE CIUDADANÍA.**

### **CONFIANZA**

La confianza es también (al igual que la ciudadanía) una construcción social. No se le puede decretar, no brota de la noche a la mañana, no es una aparición ni un acto de magia. Suele ser el producto de un complejo proceso, de una ruta en la cual los que aspiran a ser merecedores de

la confianza demuestran a los dadores de la misma que en efecto la merecen. Se trata además de una edificación quebradiza y eventualmente volátil. Un largo período de construcción puede ser dinamitado de manera súbita por un acontecimiento, una mala decisión, un traspie o una descarada triquiñuela.

Entre nosotros, además, es mucho más sencillo fomentar desconfianza que confianza. La primera es más frecuente, se encuentra cómodamente instalada. La segunda requiere trascender un sentido común no solo arraigado sino que encuentra buenos nutrientes todos los días. Bastaría recordar que en la importante investigación que realizaron El Colegio de México y el IFE <sup>3</sup>, a la pregunta de si se podría confiar en la mayoría de las personas, solo el 28 por ciento de los encuestados contestó que sí. El 72 por ciento respondió que no. Somos una sociedad no solo descreída en relación con los políticos, partidos, congresos, sino también con nuestros semejantes.

Además, la confianza/desconfianza no es un bloque. No solo hay personas que confían en X mientras otras no, sino que además existen grados: desde los crédulos irredentos que no verán moverse sus convicciones ante ninguna evidencia, hasta los descreídos radicales que actuarán de la misma manera solo que en sentido contrario, pasando por una compleja gama de grises.

Las notas anteriores quizá no sean necesarias pero dado lo elusivo del tema a lo mejor no hacen daño. La expansión acelerada de la incredulidad en relación no solo con el gobierno sino con las instituciones estatales y los partidos se encuentra entre nosotros. Una desconfianza que afecta a todo el sistema nervioso de comunicación política. Y creo que en los últimos años sus nutrientes fundamentales tienen que ver con dos áreas centrales de nuestra contrahecha convivencia social: a) la violación extendida a los derechos humanos y b) la corrupción engarzada con la impunidad.

Los trágicos sucesos de Iguala y Tlatlaya son dos muestras de la inversión de los valores que deben modular la conducta de las instituciones estatales. En el primer caso, policías municipales entregaron a una banda delincuencia a estudiantes de la Normal de Ayotzinapa y éstos fueron sacrificados. En el segundo, se cometieron ejecuciones extrajudiciales. Así, las llamadas fuerzas del orden distorsionaron su función hasta extremos de terror. La presunción además de que no se trata de episodios aislados ha generado una corriente de desazón y recelo progresiva.

La documentación de actos de corrupción que al final quedan impunes es otro alimento notable de la desconfianza. No sé si la corrupción hoy sea mayor que en el pasado, lo que sí puede documentarse es que hoy existe una

mayor visibilidad pública de la misma y mucho menos tolerancia hacia ella. Medios de comunicación, organizaciones civiles, partidos adversarios, documentan, como no sucedía (digamos) hace 25 años, lo que antes transcurría con cierta opacidad, y franjas cada vez más grandes de ciudadanos no quieren ni pueden contemporizar con la corrupción.

Es preciso emprender un complejo y quizá no tan breve camino para construir confianza. Y el reto no es sencillo. Hay que trascender la aparente insensibilidad ante el problema que se reproduce en los pasillos y salas del poder público. Enclaustrados en una especie de burbuja que los separa y blinda de las pulsiones que recorren buena parte de la sociedad, quienes los habitan no parecen haber dimensionado la profundidad de la crisis de credibilidad en la que viven. Hay, además, que diseñar auténticas políticas que pongan en el centro la necesidad de garantizar para todos la vigencia y respeto a los derechos humanos, lo que supone asumir que se requieren reformas mayores en todos los eslabones de la cadena de impartición de justicia, y también diseñar mecanismos para cerrarle el paso a la corrupción que todo lo corroe. Las movilizaciones sociales deberían ser el acicate para esas operaciones, y la política —esa noción hoy desgastada— es desde donde eventualmente se puede revertir la oceánica suspicacia. Y en esa operación el acceso a la información pública



resulta estratégico: No una moda, no una ocurrencia, sino la necesidad de que los ciudadanos cuenten con información directa y fidedigna para eventualmente ir recuperando la desgastada confianza.

### LA NECESARIA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS GARANTES

Los órganos garantes del acceso a la información tienen la facultad y la obligación de ser autónomos. La autonomía debe entenderse como un valor en sí mismo (permite a las instituciones gobernarse a sí mismas sin injerencias externas) y como un medio para alcanzar ciertos fines. Repito: es al mismo tiempo un fin y un medio.

Permítanme un rodeo o si se quiere un intento por abrir el campo de visión, observando lo que sucede con otras instituciones autónomas:

**BANCO DE MÉXICO:** El artículo 28 de la Constitución establece en relación con el Banco de México que: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento”. La disposición es clara: el Banco es autó-

nomio para ejercer sus funciones y llevar adelante su administración y nadie puede obligarlo a dar financiamiento (se trata de la autonomía como autogobierno), pero al mismo tiempo tiene encomendadas tareas específicas (“procurar la estabilidad del poder adquisitivo” y fortalecer la rectoría estatal del desarrollo nacional), con lo cual la autonomía pasa a ser un medio para alcanzar esos fines. La autonomía del Banco fue diseñada para que desde el poder público (específicamente desde la Presidencia de la República o la Secretaría de Hacienda) no hubiese interferencias, pero el legislador le fijó al mismo tiempo al Banco cuáles son los objetivos que debe perseguir. Por supuesto esos fines son controvertibles, pero lo que ahora quiero subrayar es la dimensión de la autonomía como fin en sí misma y como medio para alcanzar determinadas metas.

**INE:** Dice la Constitución en su artículo 41: “La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales... El INE es un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...” Y más adelante señala: “El INE será autoridad en la materia... Corresponde al INE... la capacitación electoral; la geografía electoral... el padrón y las listas de electores, la ubicación de las casillas... la fiscalización...” (Etcétera). La Constitución le otorga autonomía para

**NO SÉ SI LA CORRUPCIÓN  
HOY SEA MAYOR QUE EN  
EL PASADO, LO QUE SÍ  
PUEDE DOCUMENTARSE  
ES QUE HOY EXISTE UNA  
MAYOR VISIBILIDAD  
PÚBLICA DE LA MISMA  
Y MUCHO MENOS  
TOLERANCIA HACIA ELLA.**

autogobernarse sin la injerencia de los poderes públicos, pero al mismo tiempo le fija sus tareas. Pero además, en nuestro caso, el Instituto es autónomo como condición para construir un valor que a muchos les parece intangible: la necesaria confianza en nuestros procesos electorales. Sabemos que en Europa las elecciones son organizadas, fundamentalmente, por los ministerios del Interior —es decir, por órganos de gobierno— y nadie reclama una fórmula alternativa, porque nadie supone que la autoridad va a actuar de manera facciosa, ilegal o parcial. En nuestro caso fue necesario edificar una institución autónoma —de la cual salió el representante del gobierno federal— como condición para construir confianza en el organizador y árbitro electoral. De tal suerte que el INE no vive por y para la autonomía. Siendo una condición de su existencia, la autonomía es un medio para lograr que los partidos, candidatos, medios, organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos, puedan observar cómo se construye cada uno de los eslabones del proceso electoral con apego al derecho y sin la interferencia gubernamental, de tal suerte que la confianza en el método fundamental de la democracia se acreciente.

**LAS UNIVERSIDADES:** De igual forma la autonomía ayer, hoy y mañana para las universidades supone que éstas se puedan autogobernar. Pero la autonomía es al mismo tiempo un medio por

que es también un recurso para que las casas de estudio puedan desplegar sus tareas de enseñanza, investigación y difusión de la cultura de la mejor manera posible. En prácticamente todas las leyes orgánicas de las universidades públicas esas son las tres finalidades que se reiteran de manera insistente: docencia, investigación y difusión de la cultura. Son tareas centrales, estratégicas, fundamentales, que requieren de la autonomía para no verse empañadas o distorsionadas por los vaivenes de la política, pero que hacen de las universidades instituciones responsables de su cumplimiento. En una palabra: debemos reforzar la autonomía de las universidades, pero al mismo tiempo ello debe servir para contar con una enseñanza de primer nivel, una investigación de vanguardia y una recreación de la cultura intensa y expansiva. Porque la autonomía no es sinónimo de autarquía y las tareas sustantivas de las universidades nos importan a todos.

De igual manera, el INAI y los institutos locales son autónomos y su finalidad es hacer realidad el ejercicio de un derecho. Para eso son autónomos, para que en caso de que alguna institución pública construya diques a la transparencia haya otra institución del Estado (autónoma) que le recuerde sus obligaciones y la obligue a cumplirlas.

El cambio democratizador que vivió nuestro país estuvo acompañado de la

creación de un número relevante de nuevas instituciones estatales de carácter autónomo. Son fruto de los tiempos en que se aclimató entre nosotros el pluralismo político y, al mismo tiempo, forman parte del entramado que está llamado a soportar la vida democrática. No aparecieron por arte de magia sino tratando de responder a diversas necesidades, y sus funciones sustantivas son imprescindibles para la sustentabilidad del germinal régimen democrático.

Por ello, vale la pena reflexionar sobre las muy diversas dimensiones que los modelan y sobre los retos que tienen enfrente.

Su diseño legal, sus funciones y rutinas, su conformación y financiamiento, las fórmulas para su fiscalización, su relación con los poderes públicos y con la sociedad civil, “su profesionalización, control y transparencia”, las diferentes dimensiones de su autonomía.

Banco de México, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos y comisiones estatales de derechos humanos, Instituto Nacional de Acceso a la Información e institutos locales en la misma materia, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, forman parte de esa nueva constelación de instituciones públicas autónomas.

Fueron necesarios para garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos, y se consideró que la mejor vía para ellos es que no fueran dependientes de

ninguno de los poderes públicos tradicionales. Su autonomía debe permitirles un funcionamiento alejado de la lógica y las presiones de las principales fuerzas políticas del país, y de esa manera garantizar procesos sustantivos para el quehacer político y social, así como el ejercicio de muy diversos derechos.

La autonomía de gestión es así la piedra de toque de todas y cada una de esas instituciones. La capacidad para resolver y trazar su propia ruta sin la injerencia de otras instituciones donde cristaliza el poder público, es una condición no solo para su buen desempeño sino para su necesaria sustentabilidad. Sin ella se desvirtúan o acaban alineadas en el muy intenso rejuego de las corrientes políticas. Por el contrario, las entidades públicas autónomas están obligadas a actuar por encima de las diferentes racionalidades y apuestas políticas, y con ese comportamiento, hacen posible una mejor reproducción de la pluralidad y facilitan su coexistencia y competencia en un marco institucional democrático.

No obstante, Lorenzo Córdova nos ha alertado sobre tres problemas que pueden y están incidiendo de manera negativa en el asentamiento de no pocos organismos autónomos.

Lo que él llama metafóricamente “la feudalización del poder político” no es otra cosa que el resultado del tránsito de un centralismo exacerbado que subordinaba a los poderes locales y municipales al po-

der presidencial, a un federalismo aún primitivo en donde los márgenes de acción de los gobernadores y de no pocos presidentes municipales se han ensanchado de manera significativa. El problema, dice él y tiene razón, es que en muchos estados los órganos autónomos viven los embates del poder ejecutivo local que intenta su “amansamiento”. Detecta una pulsión autoritaria en no pocas regiones, ahora encarnada en los gobernadores, que intentan subordinar y alinear a su lógica a las entidades que por constitución y ley deberían funcionar de manera autónoma.

Otro riesgo son las operaciones legislativas que reducen o acotan la autonomía de las instituciones encargadas de las elecciones, de la defensa de los derechos humanos o del acceso a la información pública. Ejemplos, por desgracia, no faltan. La facultad que el Congreso del Estado de México se dio para nombrar al secretario ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México hace varios años y que espero haya desaparecido; la fusión que hizo el Congreso de Querétaro de los órganos de defensa de los derechos humanos y de transparencia, que fue declarada inconstitucional por la Corte; la remoción de los consejeros de distintos institutos electorales antes de que acabaran su periodo. Todas esas operaciones tienden a erosionar la autonomía y por ello a desgastar a los nacientes organismos.

Pero quizá el problema mayor sea, cito a Córdova: “la tendencia a ver a los órganos autónomos como un botín y a sus titulares como el resultado de cuotas políticas”. Ello, por supuesto que desnaturaliza su conformación y, por esa vía, su funcionamiento. En ocasiones da la impresión que los grupos parlamentarios prefieren negociar con el criterio de “cuotas” lo cual facilita los acuerdos, pero tiende a convertir a los órganos autónomos, o mejor dicho a sus titulares, en correas de transmisión de los partidos que los postularon. Esa fórmula es grave de por sí, pero resulta aún peor “que quien es nombrado a un cargo se asuma como el representante de intereses de parte y no como el titular de un órgano que, por su propia definición no puede, no debe, asumir partidos predeterminados”.

O para decirlo de otra manera: resulta impertinente que los partidos políticos a través de sus grupos en los congresos prefieran contar con enviados o representantes en los órganos autónomos. Pero resulta aún peor que los nombrados se piensen a sí mismos y actúen como si fueran los mandaderos de sus designadores.

Permítanme un recordatorio: México logró en los últimos años pasar de un mundo de la representación política monopartidista a un mundo plural. Esa colonización por parte de la diversidad de las instituciones tradicionales del Estado es una buena nueva en sí misma, ya que

**LAS ENTIDADES  
PÚBLICAS AUTÓNOMAS  
ESTÁN OBLIGADAS A  
ACTUAR POR ENCIMA  
DE LAS DIFERENTES  
RACIONALIDADES Y  
APUESTAS POLÍTICAS,  
Y CON ESE  
COMPORTAMIENTO,  
HACEN POSIBLE UNA  
MEJOR REPRODUCCIÓN  
DE LA PLURALIDAD Y  
FACILITAN SU  
COEXISTENCIA Y  
COMPETENCIA EN UN  
MARCO INSTITUCIONAL  
DEMOCRÁTICO.**

edifica pesos y contrapesos en lo que antes se desplegaba siguiendo la voluntad del titular del Ejecutivo federal. En ese proceso transformador se edificaron nuevas instituciones estatales —con un carácter autónomo— tendentes a fortalecer el entramado republicano, el ejercicio de diversos derechos de los ciudadanos, y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Entonces, atentar contra ellas no es solo un mal cálculo inmediatista, sino una apuesta riesgosa que vulnera las posibilidades de ofrecer viabilidad a la coexistencia de la diversidad que marca nuestra vida pública.

Pasemos ahora al tema de la utilización de la información. Porque de su manejo adecuado (o no) depende en buena medida el clima intelectual y anímico de una sociedad.

### **LOS PERIODISTAS Y SUS FUENTES**

La regla debería ser clara y (casi) universal: en cada nota informativa debería aparecer la fuente en la que se basa. La excepción: no mencionar a la fuente por razones de seguridad.

Presentar la fuente es (o debería ser) un imperativo ético, un acto rutinario de honestidad intelectual. Porque ofrecer la fuente sirve invariablemente para tener la información completa. Se trate de un estudio, una encuesta, un documento, el dicho de una persona, etc., es útil para

que el ciudadano pueda darse una idea cabal de lo que se le está transmitiendo, de lo que está en juego. Con la fuente se sabe si se trata de información oficial, extraoficial o de una simple ocurrencia. Con la fuente el ciudadano conoce si el que habla es el gobierno o la oposición, una organización no gubernamental, un profesor, un taxista, un boxeador o el propio periodista. Con la fuente uno puede comprender (en ocasiones) la intención de lo que se afirma, porque no es lo mismo, por ejemplo, un elogio de un subordinado que de un adversario. En fin, en muchas ocasiones el conocimiento de la fuente dice más que lo que la nota presuntamente expresa. Por ello, en los códigos de ética del periodista (cuando existen) debería contemplarse la obligación de informar sobre las fuentes de información. Si la labor es informar, que la información sea completa.

Por el contrario, cuando no se dice la fuente de información, algo muy importante se le está escamoteando al lector; al radioescucha o al televidente. Cuando se omite la fuente, se contribuye a la especulación, a la opacidad, al conocimiento a medias. La fuente puede ser un documento o un dicho o la observación del periodista o cualquier otra. Pero por supuesto la calidad y seriedad de documentos, dichos y observaciones suele fluctuar: hay de documentos a documentos, de dichos a dichos y de observaciones a observaciones. Por ello, reservarse la

fuelle es un acto antinatural del periodista serio y profesional. Puede afirmarse que el periodismo menos profesional es precisamente el que de manera sistemática omite a sus fuentes, dando pie a la especulación, a los “se dice...”, “se afirma...”, omitiendo intencionadamente al sujeto. En ese ambiente se llega al extremo de inventar fuentes, permitiéndole al periodista atribuir a alguien inexistente lo que él quiere decir o insinuar.

El periodismo, que es una palanca fundamental de y para la transparencia de la vida pública, tiene que ser transparente él mismo. Así como se demanda —y con razón— que las dependencias estatales hagan accesible al gran público su información, de igual manera el periodismo está obligado a hacer transparente el origen de la información.

Si los medios son uno de los actores fundamentales que modelan el espacio público y si deseamos que ese espacio se alimente de información cierta, verificable, completa (hasta donde esto último sea posible), debería ser el pan nuestro de cada día que la nota informativa estuviera respaldada por su fuente. El periodista debe decir: “según el informe”, “según el documento”, “según dijo Fulanito de Tal”, o, “yo observé”, “yo escuché a Mengano de X”, “según fotografías proporcionadas por Zutano”, etc. Esa rutina elemental y fundamental coadyuvaría enormemente a elevar el nivel de la información y por supuesto del debate público.

Ese expediente sería un dique contra la especulación sin fundamento, contra las espirales de humo que nublan todos los días la vida pública.

Por supuesto, el periodista está obligado a mantener el anonimato de su fuente cuando la misma pueda correr algún peligro. Si un subordinado denuncia a su jefe por malos manejos, si se trata de fuentes que exhiben actividades del crimen organizado, en fin, si alguien transmite información que pueda acarrearle represalias, el periodista debe protegerlo. Pero se trata de las excepciones a la regla y no de la fórmula predominante del quehacer periodístico.

Me interesa subrayar lo que debería ser una norma de comportamiento profesional, una rutina que en sí misma impactaría a un quehacer fundamental de la vida en sociedad. Es decir, trascender la casuística para llamar la atención sobre la importancia de un periodismo acostumbrado —casi inercialmente— a ofrecer sus fuentes.

Porque el tema de la calidad de la información es más que relevante para la vida democrática. Si la información es consistente, objetiva, contrastable, el debate público tiende a construir una ciudadanía con los insumos necesarios para formarse una opinión enterada, para demandar con conocimiento de causa y para ejercer sus derechos con intensidad. Por el contrario, si la información es sustituida por la especulación,

la opacidad, las verdades a medias (que como se sabe son mentiras a medias), los mensajes cifrados, las ocurrencias del día, el “debate público” tiende a degradarse y a expulsar a amplias capas de ciudadanos del mismo.

En los últimos años, a lo largo del proceso de construcción democrática, el periodismo ha coadyuvado a elevar los niveles de exigencia a la inmensa mayoría de los actores políticos y sociales. Al sacudirse la tutela estatal, al ejercer su libertad, al indagar lo que antes era reservado, el periodismo está acotando los espacios de impunidad y tiende a develar lo que antes era opaco. Ese movimiento no debe sino reforzarse y crecer. Pero es necesario extender también esa exigencia de transparencia, profesionalismo y verdad a la propia labor periodística. Con ello ganaríamos todos, pero en primer lugar, los propios periodistas que hoy tienen a la mano explotar su derecho a acceder a la información pública o de denunciar cuando se les niegue.

Suele pensarse que para que un cambio, una reforma o una modificación sea significativa es necesario que sea monumental en su contenido, brillante y espectacular en su forma, y esté acompañada de tambores y trompetas. Y a lo mejor en algunos casos es así. Pero si en el tema que comentamos, los jefes de redacción o editoriales, simplemente devolvieran las notas sin fuente ubicable, el impacto en el mejoramien-

to de nuestra prensa escrita y audiovisual aparecería de inmediato. Porque así como legítimamente se demanda a las autoridades información, es necesario exigir a los difusores de la información que hagan públicas sus propias fuentes.

Ahora bien, no toda la información que manejan las agencias estatales merece ser y debe ser pública. Hay límites razonables, al igual que sucede con la vida privada de las personas.

SI LOS MEDIOS SON  
UNO DE LOS ACTORES  
FUNDAMENTALES QUE  
MODELAN EL ESPACIO  
PÚBLICO Y SI DESEAMOS  
QUE ESE ESPACIO SE  
ALIMENTE DE  
INFORMACIÓN CIERTA,  
VERIFICABLE, COMPLETA  
(HASTA DONDE ESTO ÚLTIMO  
SEA POSIBLE), DEBERÍA  
SER EL PAN NUESTRO  
DE CADA DÍA QUE LA  
NOTA INFORMATIVA  
ESTUVIERA RESPALDADA  
POR SU FUENTE.



Por una  
cultura de la  
transparencia  
en México

## CAPÍTULO IV

# LA FRONTERA ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

**MILAN KUNDERA CUENTA EL SIGUIENTE EPISODIO: "JAN PROCHAZKA FUE UN NOVELISTA CHECO... QUE ANTES YA DE 1968 EMPEZÓ A CRITICAR EN VOZ MUY ALTA LA SITUACIÓN POLÍTICA.** Era uno de los hombres más populares de la Primavera de Praga, de aquella vertiginosa liberación del comunismo que acabó con la invasión rusa. Poco después empezó el acoso contra él en todos los periódicos, pero cuanto más lo acosaban, más lo quería la gente. Por eso la radio empezó (1970) a emitir un serial con conversaciones que Prochazka había mantenido dos años antes... con el profesor Vaclav Cerny. ¡Ninguno de los dos sospechaba entonces que en la casa del profesor hubiera un sistema secreto de escucha...! Prochazka divertía a sus amigos con hipérboles y exageraciones. Ahora esas exageraciones podían oírse en forma de serial por radio. La policía secreta, que es la que dirigía el programa, había subrayado cuidadosamente los párrafos en los que el novelista se reía de sus amigos, por ejemplo de Dubcek. La gente, aunque aprovecha cualquier oportunidad para

hablar mal de sus amigos, se indignaba más con su querido Prochazka que con la policía secreta" <sup>4</sup>.

Nadie soporta la exhibición de su vida privada sin un alto costo para su imagen. Porque cuando lo privado es revelado en demasiadas ocasiones se vuelve grotesco. No se trata solo de asuntos relacionados con el sexo, como algunos suelen pensar, sino incluso con las rutinas aparentemente más insípidas. Así como filmar subrepticamente y luego hacer público un encuentro sexual (sin el consentimiento de los participantes) erosiona la dignidad de las personas y las vuelve vulnerables, la reproducción de llamadas telefónicas o correos electrónicos, desfigura necesariamente los contenidos y suele presentar una cara odiosa de los sujetos.

Ello sucede porque nadie se comporta igual en las esferas pública y privada. En la segunda, porque uno se siente a salvo de las miradas de los intrusos, tiende a relajar su forma de ser. ¿Quién no ha hecho, como Prochazka, una broma de mal gusto sobre un amigo querido? ¿Quién



no ha mandado un mail diciendo tonte-  
ría y media solo por jugar? Ello sucede  
porque sabemos y queremos que nues-  
tros dichos o escritos tengan un solo des-  
tinatario y solo uno. Y cuando se exhiben  
fuera de ese circuito adquieren un senti-  
do desfigurado.

Durante largas décadas el temor  
mayor era hacia la expansión de estados  
totalitarios incapaces de auto limitarse  
y supuestamente legitimados para co-  
nocer hasta el último detalle de la vida  
de sus súbditos (1984 de Orwell resulta  
paradigmática). Hoy, sin embargo, qui-  
zá sean los medios de comunicación los  
que de manera más reiterada vulneran  
la frontera de lo privado aduciendo que  
con ello se atiende el derecho a saber de  
las audiencias.

En el mismo libro, Kundera ofrece  
otro ejemplo, más íntimo e igualmente  
sensible. Teresa, la protagonista, cuen-  
ta: “cuando yo tenía catorce años, escri-  
bía en secreto mi diario. Tenía pavor de  
que alguien lo leyese. Lo guardaba en el  
desván. Mi madre lo localizó. Un día a la  
hora de comer... lo sacó del bolsillo y dijo:  
‘¡Prestad todos atención!’ y lo leyó, y a  
cada frase se partía de risa. Todos se reían  
tanto que no podían ni comer.”

Y es que la privacidad es una  
construcción civilizatoria que preten-  
de excluir del escrutinio público lo que  
compete sólo a la o las personas invo-  
lucradas, ya que de lo contrario, la con-  
vivencia tiende a degradarse.

Se puede hacer una analogía con  
la vida pública. Acudo al sonado caso  
de las revelaciones de Wikileaks que  
convirtieron a Julian Assange en un  
“héroe de la transparencia”. Porque lo  
que lo privado es para la gente, lo re-  
servado es para las instituciones esta-  
tales. Mientras la exhibición de la vida  
privada erosiona la dignidad de las  
personas, la develación de lo confiden-  
cial en la gestión pública puede vulne-  
rar estrategias políticas, intercambios  
entre instituciones, relaciones entre  
gobiernos.

La aspiración de que la “cosa públi-  
ca” sea realmente pública es compren-  
sible, justa y necesaria. La información  
que tienen, elaboran, procesan, las di-  
ferentes instituciones estatales debe estar  
a disposición del público. La transpa-  
rencia se vuelve un requisito para que  
la información no sea acaparada solo  
por funcionarios y su manejo se vuelva  
discrecional. Existe un derecho a la in-  
formación, el cual debe ser ejercido, y a  
profundidad, por cualquiera.

Pero la transparencia también tie-  
ne límites. Y no es casual que en los es-  
tados democráticos existan salvedades.  
Sobre todo aquella información que  
pueda afectar la seguridad nacional o a  
terceros se suele considerar reservada  
o clasificada. El valor de la transparen-  
cia se tiene que conjugar y modular a  
partir de otros valores como son los de  
la seguridad de la comunidad y de las

personas. Lo otro, apostar por la erradicación de cualquier dique al acceso de información, no es más que un anhelo (ingenuo o siniestro) que sin duda acarreará derivaciones perversas.

## LO ÍNTIMO, LO PRIVADO Y LO PÚBLICO

Insisto en el asunto con la glosa de un texto publicado por el propio IFAI. Se trata del cuaderno *Lo íntimo, lo privado y lo público* de Ernesto Garzón Valdés.<sup>5</sup>

En sintonía con lo que sucede en otras partes del mundo, en México vivimos un doble movimiento cuyas implicaciones vale la pena intentar dilucidar: por un lado se fortalece la idea de que lo público debe de ser realmente público, pero por el otro, parece existir una erosión creciente de la esfera privada. Intento explicarme.

Como ya apuntamos al inicio de este texto, por lo menos en nuestro país, afirmar que los asuntos públicos deben ser públicos no representa una obviedad. Hasta hace muy poco, por ejemplo, el ciudadano no podía acceder a información central de las instituciones gubernamentales, tampoco tenía un conducto eficiente y legal para demandar dicha información, y los responsables de la administración pública actuaban con absoluta discrecionalidad en esa materia. Se puede afirmar, sin exagerar ni un ápice, que en México, hasta hace unos años lo

público era más bien opaco, de difícil acceso, y resguardado como si se tratara de un secreto.

Con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y con la creación del IFAI, se empezó a dar un giro de 180 grados en la materia. A partir de entonces, se intenta descubrir el velo que cubría lo público para que el ciudadano esté informado, la autoridad ofrezca razones de sus actos y la vigilancia sobre su gestión sea con conocimiento de causa.

En ese sentido estamos asumiendo lo público, como lo define Ernesto Garzón Valdés: “Lo público está caracterizado por la libre accesibilidad de los comportamientos y decisiones de las personas en sociedad. Más aún: cuando ellas desempeñan algún cargo dotado de autoridad político-jurídica, la publicidad de sus actos se convierte en un elemento esencial del Estado de derecho.”<sup>6</sup>

Por supuesto que en el camino han aparecido obstáculos y reservas: instituciones que quieren sustraerse de la obligación de informar, argucias para dilatar la entrega de información, casos difíciles de discernir porque se encuentran en juego valores positivos encontrados (como el de los expedientes médicos en las instituciones públicas), inexistencia real o declaración de inexistencia de los documentos, la tensión que existe en-

tre transparencia y los derechos a la secrecía en muchos campos (financiero, bancario, profesional), pero la tendencia general marcha en el sentido de transparentar la gestión pública. Es un movimiento venturoso, que empieza a hacer de lo público una esfera sobre la que resulta natural y (debiera ser) sencillo acceder a la información.

Pero en sentido contrario, también tenemos ante nosotros una tendencia a no respetar el ámbito de lo privado, presumiendo que los límites entre ambas esferas (la pública y la privada) o bien no existen o resultan impertinentes. Enuncio expresiones de esa confusión sin ninguna jerarquía: 1) intercepción de conversaciones telefónicas que son expuestas a través de los medios de comunicación; 2) grabación y transmisión de acuerdos que presuntamente implican el intercambio de dinero por favores políticos; 3) reproducción de cartas íntimas de personajes políticos; 4) venta, sin el consentimiento de una de las personas involucradas, de filmaciones en la cual una pareja despliega sus juegos eróticos.

En estos casos la pregunta pertinente es: ¿todo se vale?, ¿la vida privada de las personas va a estar o no protegida? Antes de contestar, es necesario detenerse en la definición que nos ofrece Garzón: “La privacidad es el ámbito donde pueden imperar exclusivamente los deseos y preferencias individuales. (Y) es condición necesaria del ejercicio de la libertad indi-

vidual”.<sup>7</sup> Se trata de una esfera en donde la participación depende de la elección de los involucrados, y sus límites los define el contexto cultural y social.

Garzón distingue claramente esa esfera de la intimidad. Lo íntimo sería “el ámbito de los pensamientos de cada cual, de la formación de decisiones, de las dudas que escapan a una clara formulación, de lo reprimido, de lo aún no expresado... también aquellas acciones cuya realización no requiere de intervención de terceros y tampoco los afecta: acciones autocentradas o de tipo fisiológico en las que la presencia de terceros no sólo es innecesaria sino desagradable”.<sup>8</sup> Por supuesto, esa esfera de la vida debe estar protegida con un velo total. A nadie le incumbe lo que suceda en la intimidad y la invasión de la misma degrada la convivencia. “El individuo ejerce plenamente su autonomía personal” y su erosión impactaría de manera disruptiva (irreparable) las relaciones entre las personas.

Garzón intenta delimitar las diferentes esferas, aunque sabe y asume que la distinción privado-público no puede ser exhaustiva. De esa manera establece una correlación entre lo íntimo y la opacidad, y entre lo público y la transparencia, colocando a la esfera privada en una zona de “transparencia relativa”. Por supuesto una persona puede revelar su intimidad y su privacidad, y si ella lo hace no ha-

bría violación de las mismas, pero en ambos comportamientos, pienso, suele perderse algo del auto respeto. Lo más común, sin embargo, es que incluso cuando actuamos en la esfera pública, seguimos manteniendo un velo opaco de nuestra intimidad y un manto protector de nuestra privacidad.

Pero vuelvo a la pregunta: ¿y la privacidad?, ¿qué pasa con ella en México? Y de nuevo el texto de Garzón vuelve a resultar más que pertinente. Reconoce que en el mundo existe una “intensa invasión de lo público en lo privado”, lo cual es acicateado por “la creciente disponibilidad de medios técnicos que la posibilitan”. Sin embargo, por tratarse de una esfera que en buena medida define la calidad de la vida y es un derecho preservarla de la invasión de los ojos indiscretos, no deberíamos resignarnos a la pérdida de la privacidad.

Pero como señala el propio texto existen de invasiones a invasiones. Una cosa es el escrutinio de las finanzas individuales con el fin de evitar la evasión fiscal y otra muy distinta meterse entre las sábanas de una pareja para develar al público lo que ahí sucede. Por eso, más allá de la casuística, se puede decir con Garzón que lo único que permite la expansión de lo público a lo privado es la “prohibición de daños a terceros” y “la obligación de contribuir a la creación de bienes públicos”.<sup>9</sup> Es decir, la esfe-

ra privada no puede legitimar delitos o presentarse como un escudo para dejar de cumplir con obligaciones que impone la ley.

Ello nos remite de nuevo a los casos mexicanos antes enunciados. Vayamos de lo que me parece privado sin discusión hasta lo que real o aparentemente demanda transparencia.

En los dos casos —grabación y exhibición de conversaciones telefónicas y de presuntos actos de tráfico de influencias— la frontera entre lo público y lo privado es más compleja. En ambos puede presumirse que en la esfera privada se perpetraban u organizaban actividades delictivas, y que ello legitima la invasión de la privacidad. Pero, ojo, la forma en que se realizaron, violando expresamente disposiciones legales, las coloca en un terreno pantanoso. Las intercepciones telefónicas no se realizaron siguiendo los procedimientos legales que las legitiman (es decir, con una orden judicial). O sea, en los casos en que se presume la preparación o comisión de un delito, por supuesto el derecho a la privacidad no puede levantarse como un dique contra la justicia. Pero ello solo si se siguen los procedimientos legales establecidos y lo hacen las autoridades competentes para perseguirlos, y no son realizados por cualquier agente y en cualquier situación.

Estamos ante temas que reclaman no sólo una reflexión, sino de una definición en términos normativos. Bien que en

UNA COSA ES EL  
ESCRUTINIO DE  
LAS FINANZAS  
INDIVIDUALES CON  
EL FIN DE EVITAR LA  
EVASIÓN FISCAL  
Y OTRA MUY DISTINTA  
METERSE ENTRE LAS  
SÁBANAS DE UNA  
PAREJA PARA DEVELAR  
AL PÚBLICO LO QUE  
AHÍ SUCEDE.

México avancemos en hacer de lo público algo transparente y accesible, pero es imprescindible también hacer que lo privado no sea apabullado por la política, el espectáculo y los medios.

La confusión en el tratamiento de los asuntos privados y los públicos no puede conducir a nada bueno. Así como sería una insensatez intentar construir barreras para que los ciudadanos accedan a la información pública, puede resultar nefasto para la convivencia social no respetar el ámbito de la vida privada, porque ese respeto es condición esencial para una coexistencia medianamente digna. Puede afirmarse que el individuo es tal —y no un número más de la masa— por la existencia de la esfera privada.

Por desgracia, en México la normatividad en la materia es genérica, difusa y difícil de aplicar. Es más: la noción misma de un derecho a la privacidad puede establecerse solo a través de una lectura funcional y compleja de la legislación. El artículo 7 de la Constitución establece que “es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos... que no tiene más límites que el respeto a la vida privada...”.

La privacidad es una construcción civilizatoria que permite a los individuos establecer relaciones interpersonales sin la interferencia o la molestia de poderes públicos, mediáticos o de simples terceros a los cuales no les incumbe lo que sucede en ese ámbito. Esa zona reservada permite mantener a resguardo una

esfera de la existencia cuya exposición tiende a degradar las relaciones sociales. Sostengo que nadie —absolutamente nadie— saldría bien librado si se exhibiera sin más su privacidad. Pensemos por un momento, para no ir muy lejos, en las decenas de conversaciones telefónicas, en las que por ser privadas, nos permitimos el sarcasmo, la broma gruesa, el uso de apodos, la maledicencia, con relación a personas que estimamos. Ello es posible y nadie resulta dañado porque el código de entendimiento implícito es precisamente que esos dichos no trascenderán la esfera privada.

Hasta donde alcanzo a ver, dos grandes fenómenos expansivos atentan contra la privacidad de las personas: la industria del espectáculo que hace de la vida de actores, actrices, directores, productores, una mercancía más que alimenta los apetitos morbosos de franjas de la sociedad nada despreciables en términos numéricos y su utilización como una catapulta en el escenario de la política. Lo primero ha adquirido carta de naturalización a través de la llamada “prensa del corazón” y los programas de chismes, y lo segundo es una novedad expansiva entre nosotros que tiende a erosionar aún más la vida política. La utilización de la vida privada del contrincente como un instrumento para abonar en su descrédito se está instalando y genera un clima que puede llegar a ser irrespirable.

Por supuesto, no hay violación de la privacidad si el individuo quiere exhibirla. Si una persona desea exponer ante el público sus romances, apetitos sexuales, sus cuentas de cheques, las habitaciones de su casa, el color de sus calzones, sus platillos favoritos, tiene el derecho a hacerlo (por lo menos en algunos ámbitos). Y si alguien está interesado en esos temas y satisface su curiosidad en revistas, programas de radio y televisión, en internet o en los diarios, no veo violación alguna a la privacidad. En todo caso se trata de una explotación comercial del morbo más elemental del público, del lucro que se alcanza con una mercancía degradada y degradante.

No obstante, el problema se hace patente cuando un tercero invade ese espacio sin el consentimiento de la persona. En ese momento, estamos ante una agresión que debería ser sancionada como se castigan los daños patrimoniales o físicos. Porque el daño en ese terreno puede ser incluso más grave que los anteriores. Y de ello dependerá que la convivencia que deseamos respetuosa y armónica no se convierta en una selva en donde todo se vale. No es una cuestión menor si se piensa a la privacidad como un derecho fundamental, como lo son los derechos a asociarse, a publicar, al libre tránsito, etc. Porque la privacidad no es un lujo ni una exigencia exótica, sino una condición para que la vida sea medianamente vivible.

Ahora bien, como señala el profesor Ernesto Garzón Valdés, la privacidad tiene límites. Es aceptable la intervención en la esfera privada cuando se busca “la prohibición del daño a terceros (como en el caso de la violación dentro del matrimonio) y la obligación de contribuir a la creación de bienes públicos (como en el caso de las cargas fiscales y en la educación de las nuevas generaciones). La esfera privada no puede, en este sentido, ser un coto reservado para la comisión de delitos”. Es decir, lo privado no es una muralla inexpugnable, pero solo se debería poder trascenderla sin el consentimiento de las personas cuando en ese ámbito se esté cometiendo una conducta tipificada como ilícita. Por supuesto, nadie podría argumentar de manera sensata que se invade su privacidad si está asesinando a la vecina en su casa o si las autoridades competentes realizan una auditoría a sus finanzas con la finalidad de evitar la evasión fiscal.

La vieja y sabia conseja bíblica de no hacer a otro lo que no quieras que te hagan a ti, es quizá una buena guía para empezar a construir un marco normativo capaz de conjugar el legítimo derecho a la información y el derecho individual a la privacidad, la necesidad de hacer público lo público y de ofrecer garantías para que terceros indeseables (privados o públicos) no puedan irrumpir, sin más, en un ámbito que no les compete. Se trata de otra de las asignaturas pendientes

que estamos obligados a atender si no deseamos que la convivencia social se envilezca aún más.

Concluyo ahora con un caso curioso (“cotorro” diría un chavo) para ilustrar los beneficios adyacentes a la cultura de la transparencia.

### UN CASO CURIOSO: LA ENCUERADA DE AVÁNDARO

Fue la República de la Utopía, el Gran Reventón, el Woodstock Mexicano, el Concierto Mítico, Avándaro. El 11 de septiembre de 1971 decenas de miles de jóvenes nos reunimos para oír rock y sentirnos contemporáneos del mundo. Nadie, ni los organizadores siquiera, imaginó lo que el festival sería: una congregación masiva, alivianada, lúdica y libre, que puso de cabeza a la moralina de la época. Fue también el evento que selló la prohibición para celebrar otros conciertos y el detonador de las más rupestres condenas al rock, los jóvenes y la fiesta.

A 44 años de aquel auténtico festival intento matar dos pájaros de un tiro: recordar uno de los episodios que marcaron la imagen de Avándaro, y dado que este cuaderno está dedicado a la cultura de la transparencia, ilustrar los usos múltiples e inesperados de la ley en la materia. Transcribo para ello una gran historia, recuperada por Federico Rubli.<sup>10</sup>

Tocaba La División del Norte, el público estaba eufórico, “un fuerte alarido atrajo mi atención... (Sobre un tráiler) una chava morena de pelo negro, lacio y largo con una cinta alrededor de la cabeza bailaba rítmicamente, solo que estaba en pantaletas, pues se había quitado los jeans. Después de un rato se volvió a poner sus pantalones. Siguió bailando... Esporádicamente se alzaba su playera blanca para dejar al descubierto sus senos, sin brassier, desde luego... hasta que decidió despojarse de toda inhibición quitándose su playera de color blanco. Después de un rato, el personal de la organización la retiró del techo del tráiler. No se volvió a saber nada de ella en toda la noche, ni nunca más.

“...En los días posteriores, la prensa la bautizó como la “encuerada de Avándaro”... Las fotos... fueron publicadas extensamente y con todo detalle... como prueba irrefutable de que Avándaro fue un exceso generalizado de sexo y droga...

“En el afán por encontrar la identidad de la famosa chava, la revista *Piedra Rodante*, en su número correspondiente a enero de 1972, publicó una supuesta entrevista con la afamada encuerada... El entrevistador, el periodista roquero ya fallecido, José Luis Benítez *El Búker*, la identificó como Alma Rosa Gómez López de 16 años, ex estudiante de secundaria procedente de una familia acomodada de Monterrey. Supuesta-



mente después del Festival abandonó su hogar... La entrevista fue un claro invento... (Así terminaba):

—¿Qué piensa de la virginidad?

—Que produce cáncer y que hay que vacunarse cuanto antes.

—¿Es verdad que eres muy maciza?

—Simón. Por lo general ando bien pastel.

—¿Volverías a desnudarte en otro festival?

—Nunca habrá otro festival.

“... Alma Rosa se perpetuó a lo largo del tiempo, ya que prestigiosos escritores como Carlos Monsiváis y José Agustín reprodujeron en sus obras la supuesta plática. Se convirtió así en un símbolo, mitad realidad y mitad mito...”

“En 2001 se revivió el tema de que su identidad fue un invento. En el diario *La Jornada* se publicó un agrio intercambio epistolar entre el conocido crítico de rock Óscar Sarquíz y Manuel Aceves, padre del invento y en ese entonces editor de *Piedra Rodante*... Sarquíz recriminaba a Aceves la falsedad de la entrevista...”

“Ahora... y gracias al acceso que tuve para consultar los expedientes de la Dirección Federal de Seguridad al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, descubrí la prueba irrefutable que identifica plenamente a la famosa chava. Se trató de Laura Patricia Rodríguez González Alcocer, en ese entonces de 18 años, originaria de Guadalajara, Jal. Ésta, su verdadera

identidad, se encuentra asentada en el expediente (D.F.S.)-14-4-17, Legajo 1... con fecha 25 de septiembre de 1971, depositado en la Galería 1 del Archivo General de la Nación...”.

Nótese, a continuación, la paranoia, eficiencia y pretensión psicoanalítica de la Federal de Seguridad: “La Policía Judicial Federal procedió a la localización y detención de esta mujer quien resultó ser Laura Patricia Rodríguez González Alcocer. Agentes de esta Dirección intervinieron en el interrogatorio con el objeto de saber si existen intereses ideológicos contrarios a nuestro sistema y abocados a degenerar a nuestra juventud... Su padre es propietario de varios negocios de abarrotes y su madre se dedica a quehaceres del hogar... no profesan religión alguna, ya que son apolíticos y únicamente les interesa acumular riqueza (sic)... acostumbra fumar marihuana... Laura Patricia... es una joven sumida en el vicio de las drogas, gracias al abandono (que) de ella hicieron sus padres. Se desenvuelve en el medio ‘hippie’ otorgando sexo por droga diariamente en la Zona Rosa... Es una mujer que se está consumiendo en el vicio, a tal grado que ya no coordina sus ideas.”

Así, gracias a Rubli, a la Ley de Transparencia y a la chifladura paranoide de la Dirección Federal de Seguridad, sabemos la identidad de un icono.

Hoy, Laura Patricia, si vive, tendrá 62 años.



## NOTAS

- 1 “¿Por qué constitucionalizar?”, en Sergio López-Ayllón (coordinador). *Democracia, transparencia y Constitución*. IFAI. UNAM. 2006. P. 174-175.
- 2 Tomo varios párrafos a mi reseña del libro de Enrique Florescano y José Ramón Cossío (coordinadores). *Hacia una nación de ciudadanos*. F.C.E. Conaculta. 2014.
- 3 *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. 2014.
- 4 *La insoportable levedad del ser*. Tusquets. 1985.
- 5 *Lo íntimo, lo privado y lo público*. Cuadernos de Transparencia, número 6. IFAI, 2005.
- 6 P. 17
- 7 Ibid.
- 8 P. 15
- 9 P. 30
- 10 *Estremécete y rueda*. Chapa Ediciones. México. 2007. P. 458-468.

**Por una  
cultura de la  
transparencia  
en México**

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Ricardo Becerra y Alonso Lujambio. "¿Por qué constitucionalizar?", en Sergio López-Ayllón (coordinador) *Democracia, transparencia y Constitución*. IFAI. UNAM. 2006.
- El Colegio de México y el Instituto Federal Electoral. *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. 2014.
- Enrique Florescano y José Ramón Cossío (coordinadores). *Hacia una nación de ciudadanos*. F.C.E. Conaculta. 2014.
- Ernesto Garzón Valdés. *Lo íntimo, lo privado y lo público*. IFAI. Cuadernos de Transparencia N° 6. México. 2005.
- IFAI. Varios autores. *10 años de transparencia en México*. México. 2013.
- Milan Kundera. *La insoportable levedad del ser*. Tusquets. 1985.
- Federico Rubli. *Estremécete y rueda*. Chapa Ediciones. México. 2007.
- Pedro Salazar Ugarte (coordinador). *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*. IFAI. UNAM. México. 2008.

**Por una cultura de la transparencia en México,**  
Primera edición electrónica en PDF, terminada el 31 de agosto de 2017.

Edición a cargo del  
**Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información  
y Protección de Datos Personales (INAI),  
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad  
y Dirección General de Comunicación Social.**  
Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,  
Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de Datos Personales

© Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de Datos Personales [INAI]  
Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,  
Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530.  
Primera edición electrónica en PDF, 31 de agosto de 2017.