



Universidad Veracruzana

Doctorado en Derecho Público

DEMOCRACIA Y DERECHO A LA  
INFORMACIÓN

Tesis doctoral presentada por:  
Luz del Carmen Martí Capitanachi

Director de Tesis: Dr. Salvador Valencia  
Carmona.

Junio de 2005

A la memoria de mi padre  
Lic. Daniel Martí Sandria †

## ÍNDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

### CAPÍTULO PRIMERO ESTADO DEMOCRÁTICO, SOCIEDAD E INFORMACIÓN

Introducción.....	13
1.1 Análisis teórico del Estado liberal democrático	
1.1.1 Antecedentes.....	14
1.2 El liberalismo.....	19
1.3. La democracia liberal.....	23
1.4 Concepto actual de democracia.....	31
1.4.1. El ciudadano y la participación política.....	35
1.4.2. La cultura política.....	41
1.5 La información y el ciudadano.....	46
1.6 Información y secreto.....	58
1.7 Teoría de las transiciones.....	63

### CAPÍTULO SEGUNDO DEMOCRACIA E INFORMACIÓN EN MÉXICO

Introducción.....	71
2.1 El régimen político mexicano.....	72
2.2 El proceso de transición a la democracia.....	76
2.2.1 El nacimiento del PNR-PRM-PRI.....	77
2.3 La liberalización política.....	80
2.4 La etapa de democratización.....	84
2.5 La consolidación democrática.....	88
2.6 Las libertades de expresión e información en la transición.....	89
2.7. La reglamentación del derecho a la información.....	92
2.8. El proceso de comunicación pública garantizado por la Constitución mexicana.....	100
2.9. La Suprema Corte de Justicia y el proceso de comunicación pública.....	105

## CAPÍTULO TERCERO NATURALEZA, CONTENIDO Y LÍMITES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Introducción.....	113
3. 1.Génesis histórica .....	114
3.1.1 Las libertades clásicas de opinión, de expresión y de imprenta.....	118
3.1.2 El derecho a la información como un derecho humano.....	126
3.1.3. La evolución del derecho a la información en el espacio.....	128
3.1.4. La regulación histórica de la información en nuestro país.....	130
3.2.El perfil del derecho a la información en el Estado democrático.....	134
3.2.1. Objeto.....	136
3.2.1.1 El derecho a la información como un derecho doble.....	138
3.2.1.2. Libertad de expresión e información como una libertad sin censura ni restricciones.....	140
3.2.2.3. El derecho a una información veraz.....	142
3.2.2.4. La relevancia pública de la información.....	144
3.2.2.5. Tensiones o conflictos entre el derecho a la información y el derecho a la honra y a la vida privada.....	145
3.2.2.6. El derecho de rectificación o de réplica.....	150
3.3. Naturaleza del derecho a la información.....	151
3.3.1 El derecho a la información desde la teoría de los derechos fundamentales.....	152
3.3.2. Antecedentes de la garantía institucional y los derechos fundamentales.....	154
3.3.3. Häberle y la naturaleza y función de los derechos fundamentales.....	157
3.3.3.1 Los derechos fundamentales como sistema objetivo, unitario de significación constitucional para el conjunto de la Constitución.....	159
3.3.3.2. La función social de los derechos fundamentales.....	160
3.3.3.3. Los derechos fundamentales como “fundamento funcional” de la democracia.....	161
3.3.3.4 Interrelación de intereses públicos y privados en relación a los derechos fundamentales y sus límites.....	162
3.3.3.5 El principio de ponderación de bienes como parámetro para la determinación del contenido y límites de los derechos fundamentales y el significado de la reserva de “leyes generales”.....	163
3.3.3.6 Los límites inmanentes conformes a la esencia de los derechos fundamentales.....	165
3.3.3.7 El doble carácter de los derechos fundamentales: su dimensión institucional y como derecho individual.....	167
3.3.3.8. Intervención del legislador en la configuración del régimen jurídico de los derechos fundamentales.....	170
3.3.3.9. Principales críticas a la teoría institucional de Häberle.....	172
3.4 El derecho a la información como un derecho institucional en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán y español.....	173
3.5 El derecho a la información en México como un derecho individual y	

social.....	174
3.6 Titularidad.....	180
3.7. Los límites del derecho a la información.....	181
3.7.1. La moral pública.....	182
3.7.2. Los derechos de tercero.....	183
3.7.3.La vida privada.....	187
3.7.4 Seguridad y orden público.....	189

## CAPÍTULO CUARTO PERSPECTIVA COMPARADA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Introducción.....	191
4.1.El derecho de acceso a la información pública.....	192
4.1.1. Organización de las Naciones Unidas.....	198
4.1.2 Organización de Estados Americanos.....	200
4. 2. Publicidad y transparencia de la actuación administrativa.....	201
4.2.1 Los sujetos del derecho de acceso	
4.2.1.1 Sujetos activos.....	203
4.2.1.2. Sujetos pasivos.....	203
4.2.2 El objeto.....	204
4.2.3 Límites del derecho de acceso.....	206
4.2.4. Límites de carácter público: la seguridad y defensa del Estado.....	208
4.2.5. Acceso y protección de datos personales o <i>habeas data</i> .....	209
4.2.5.1. El derecho a la autodeterminación informativa.....	211
4.2.5.2. Sistemas de protección de datos personales.....	214
4.2.5.3 Protección administrativa y jurisdiccional: el <i>habeas data</i> .....	218
4.2.6 Procedimiento de acceso.....	220
4.2.7 Garantías	
4.2.7.1. Garantías administrativas.....	222
4.2.7.2. Garantías jurisdiccionales.....	224
4.3. Reglamentación constitucional y legal del derecho de acceso.....	225
4.4. Derecho Comparado.....	237
4.4.1. Estados Unidos de América.	
4.4.1.1. Antecedentes históricos.....	238
4.4.1.2.La Ley de Acceso a la Información FOIA.....	240
4.4.1.3. Sujetos.....	241
4.4.1.4 Objeto del derecho.....	243
4.4.1.5. Límites del derecho.....	244
4.4.1.5.1. Las órdenes del Ejecutivo y la seguridad nacional.....	249
4.4.1.6. Procedimiento de acceso.....	254
4.4.1.7. Las garantías del derecho de acceso.....	256
4.4.2 Sudáfrica.	

4.4.2.1. Antecedentes históricos.....	258
4.4.2.2 .La Ley para promover el acceso a la información.....	260
4.4.2.3.Sujetos .....	261
4.4.2.4.Objeto.....	262
4.4.2.5. Límites del derecho.	
4.4.2.5.1. Causas para negar el acceso a la información en poder de dependencias públicas.....	262
4.4.2.5.2. Causas para negar el acceso a la información en poder de una persona de derecho privado.....	266
4.4.2.6.Procedimiento para el ejercicio del derecho.	
4.4.2.6.1. Procedimiento para acceder a la información en poder de los cuerpos públicos.....	266
4.4.2.6.2. Procedimiento para acceder a la información en poder de sujetos de derecho privado.....	268
4.4.2.7.Las garantías del derecho de acceso.....	269
4.4.2.7.1.Apelación interna ante autoridad relevante .....	270
4.4.2.7.2. Procedimiento jurisdiccional : demandas ante una corte de justicia.....	270
4.4.3. Unión Europea	
4.4.3.1. Antecedentes históricos.....	271
4.4.3.2 .Legislación comunitaria.....	272
4.4.3.3.Sujetos.....	276
4.4.3.4.Objeto.....	277
4.4.3.5 Límites del derecho.....	279
4.4.3.6. Procedimiento para el ejercicio del derecho.....	284
4.4.3.7.Las garantías del derecho de acceso	
4.4.3.7.1. Ante el Defensor del Pueblo.....	287
4.4.3.7.2. Garantías jurisdiccionales.....	289
4.5 Cuadro comparativo del derecho de acceso a la información pública.....	290

## CAPÍTULO QUINTO EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

Introducción.....	301
5.1. Antecedentes del derecho de acceso a la información.....	302
5.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	306
5.2.1. Obligaciones de transparencia.....	311
5.2.2. Sujetos.....	315
5.2.2.1. Acceso a la información en el Poder Legislativo.....	317
5.2.2.2. Acceso a la información en el Poder Judicial.....	318
5.2.2.3 Acceso a la información en los demás sujetos obligados.....	320
5.2.2.4. Transparencia y publicidad en las entidades federativas.....	321
5.2.2.5. Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo federal.....	323

5.2.3. Estructura institucional.....	324
5.2.4 Objeto del derecho.....	326
5.2.5 Límites.....	327
5.2.5.1. Información reservada.....	330
5.2.5.2 Periodo de reserva.....	332
5.2.5.3. Información confidencial.....	334
5.3. Protección de datos personales.....	335
5.4. Procedimiento para el ejercicio del derecho.....	338
5.5. Las garantías del derecho	
5.5.1. Administrativas.....	343
5.5.1.1 El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.....	343
5.5.1.2 Naturaleza.....	344
5.5.1.3. Funciones.....	351
5.5.1.4. Recurso de Revisión.....	355
5.5.2. Jurisdiccionales.....	359
5.6 Responsabilidades y sanciones.....	359
5.7. Aproximación al concepto de seguridad nacional.....	360
5.7.1. La seguridad nacional en los Planes de Desarrollo.....	371
5.7.2. Marco normativo de la seguridad nacional.....	375
5.7.3. La seguridad nacional como limitante del derecho de acceso a la información pública.....	384
<b>Conclusiones.....</b>	<b>399</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>423</b>

Pública Gubernamental, debiendo constreñirlo a las nociones de seguridad exterior e interior de la nación y que en la propia ley debieran precisarse los casos concretos que constituyen un riesgo para una y otra para que sirvan como criterio en la clasificación y desclasificación de la información pública, ya que actualmente es en el Reglamento de la LAI y en los Lineamientos de clasificación y desclasificación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que es un órgano administrativo, donde se desarrolla este concepto.

Logrado el consenso acerca del concepto de seguridad nacional, sería conveniente modificar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 3° fracción XII, para delimitarlo de manera clara, de tal forma que se logre la certeza en su aplicación y será en la aplicación de los casos concretos donde el IFAI establecerá los criterios adecuados de clasificación y desclasificación de documentos a causa de la seguridad nacional, a partir del ordenamiento legal, y en caso de ser necesario, los solicitantes podrán acudir al Poder Judicial Federal para que con el examen de los casos concretos vaya estableciendo si la clasificación de información reservada por razones de seguridad nacional efectuada por los servidores públicos es legítima.

Sostengo que las limitaciones a los derechos fundamentales previstas en nuestra Constitución deben apegarse a las siguientes exigencias: a) deben estar desarrolladas en una norma jurídica que tenga rango de ley; b) deben estar justificadas en la protección de otro derecho, en este caso la seguridad y defensa del Estado mexicano, y c) debe existir congruencia o proporcionalidad entre el alcance de la excepción y la protección del derecho.

Surge así el concepto de “la prueba del daño,” que consiste en exigir a los servidores públicos que funden y motiven la negativa de acceso, basados en que la divulgación de dicha información causaría un daño “presente, probable y específico,” en este caso a la seguridad nacional, y por lo tanto, que la información de que se trata debe ser reservada con la finalidad de proteger el interés general. De ese modo las hipótesis de reserva por esta causa deben quedar plasmadas en la LAI, debiendo exigir que la autoridad administrativa que decida reservar información por esas causas, motive debidamente su determinación, precisando la



relación de causa a efecto entre el hecho de revelar la información y el daño que su difusión puede generar, valorando y justificando la temporalidad real del daño.

En efecto, la reserva de información, por razones de seguridad nacional (concepto ambiguo que aparece como denominador común en las legislaciones analizadas en esta investigación) constituye uno de los grandes retos para tratar de armonizar el derecho de acceso a la información de las personas y la necesidad de secreto de ciertas materias que pondrían en riesgo la seguridad y defensa del Estado. El desafío de una buena legislación consiste en alcanzar la proporcionalidad entre publicidad y secreto, ya que, frente a la demanda de información por parte de las personas, también se justifica una cierta reserva por parte del Estado respecto de algunos temas, que, por su naturaleza, deben permanecer sustraídos del conocimiento público, pues su divulgación entorpecería el buen funcionamiento de éste, o bien la protección de los secretos de los particulares que el Estado posee, o sus datos personales.

Con esta investigación pretendo estudiar las características adecuadas de regulación del derecho de acceso a la información pública, y, en especial, la manera de abordar el concepto de seguridad nacional, como uno de sus límites de derecho público, de manera precisa, procurando evitar que se convierta en un obstáculo normativo que en última instancia impida a los ciudadanos obtener la información en poder de los servidores públicos.

Nuestro país se encuentra en un proceso de consolidación como un Estado democrático, con grandes expectativas, al haber superado un régimen de partido hegemónico y al lograr la alternancia en el poder, por lo que considero que el derecho de acceso a la información pública es muy importante para la participación efectiva de los ciudadanos más allá de la democracia electoral.

El derecho de acceso a la información pública es una vertiente del derecho a la información en sentido amplio, el cual es un derecho individual y social que poseen todos los seres humanos; y si bien en México se encuentra defectuosamente diseñado, a partir de una deficiente técnica legislativa, está reconocido a nivel constitucional en la parte final del artículo 6° y es

complementado por los documentos internacionales que lo incluyen y que han sido suscritos por nuestro país.

Todo ello no conduce a sostener, como lo hizo la Suprema Corte de Justicia en algún momento en su desarrollo jurisprudencial, que no existía en favor de los ciudadanos un derecho o garantía individual a la información. Actualmente la Suprema Corte ha variado su criterio y lo ha catalogado de manera integral (derecho interno y documentos internacionales) como un derecho individual y social.

Parto de la hipótesis de que el derecho de acceso a la información pública es un derecho independiente, de corte democrático, que poseen todas las personas, el cual está formado por dos aspectos fundamentales: el primero les permite tener a su disposición una gran parte de la información gubernamental en cumplimiento de sus obligaciones de transparencia; el segundo consiste en poder solicitar información en poder de los órganos del Estado, para así propiciar la participación consciente e informada de la sociedad en la toma de decisiones y favorecer la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos a los ciudadanos. Por lo tanto, la reserva de información a causa de la seguridad nacional manejada de manera inadecuada por los sujetos obligados, puede convertirse en un obstáculo que impida que se alcancen los objetivos inherentes a este derecho.

Considero que es posible aportar, desde el trabajo académico, elementos que permitan un mejor conocimiento sobre el tema para propiciar una mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos, ya que el derecho de acceso posibilita que los ciudadanos estén mejor informados sobre la actuación de los poderes públicos, salvo las limitaciones que marque la ley, y estén en aptitud de evaluar su desempeño con pleno conocimiento, propiciando así la rendición de cuentas.

Se trata de un tema relativamente nuevo en México, no así en Europa, Estados Unidos e Iberoamérica. Este trabajo de investigación pretende también cumplir funciones de difusión del origen y contenido del derecho a la información,

y en particular del derecho de acceso a la información en poder de los órganos del Estado para los alumnos, maestros y el público en general.

Entre los grandes retos con que cuenta la implementación del derecho de acceso es posible mencionar: la expedición de la reglamentación sobre archivos; la vigilancia de la actuación del Instituto de Acceso a la Información, y la definición de los criterios de clasificación de la información reservada y confidencial; que los ciudadanos, ante una negativa del IFAI, acudan ante el Poder Judicial Federal; que la actitud que asuman las autoridades y servidores públicos en un escenario totalmente inédito en México propicie la transparencia y la publicidad exigida por los organismos internacionales con los que nuestro país tiene contacto para lograr su eficacia, favorecer la rendición de cuentas y disminuir los índices de corrupción; dado que la experiencia comparada nos enseña que la cultura de la publicidad y la apertura es un proceso gradual, que puede tomar varios años, es conveniente propiciar una mayor cultura-cívico política de los ciudadanos, que permita una participación ciudadana más activa, manifestando interés para exigir esta apertura y exigiendo las sanciones que la ley prevé cuando la información les sea negada, destruida o cuando exista desinformación por parte de los servidores públicos.

En lo referente a la metodología, en los tres primeros capítulos se efectuó un análisis dogmático de los conceptos del Derecho, la Ciencia Política, la Historia del Derecho y el Derecho Comparado.

La recopilación bibliográfica y hemerográfica (fuentes secundarias) se efectuó en fondos del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad de Salamanca, la Universidad Autónoma de Madrid, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Carlos III de España, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, la Unidad de Servicios Bibliotecarios de la Universidad Veracruzana, del Instituto de Acceso a la Información Pública IFAI y el acervo bibliográfico personal.

Acudí a la jurisprudencia constitucional principalmente de España, Estados Unidos y Alemania, con la finalidad de hallar posibles soluciones a la problemática

que puede plantearse en México ya que en esos países se han producido reflexiones doctrinales y jurisprudenciales con un alto grado de madurez.

En el Capítulo Cuarto realicé un estudio de derecho comparado sobre el derecho de acceso a la información pública escogiendo los modelos de países como Estados Unidos, Sudáfrica y la Unión Europea, cuyos sistemas jurídicos pudieran aportar soluciones en relación al tema de estudio. En el Capítulo Quinto realicé un análisis exegético del derecho de acceso a la información pública en México, a partir de la revisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental y su Reglamento, así como los reglamentos y acuerdos de los demás sujetos obligados. Ahí mismo se revisó el concepto de seguridad nacional tanto a nivel nacional como en derecho comparado, ya que en México no es sino recientemente que se ha tratado este tema a nivel doctrinal, por lo que consideré necesario revisar la experiencia de otros países como Inglaterra, Estados Unidos y Latinoamérica.

En cuanto al marco teórico conceptual, los principales conceptos que utilicé fueron: democracia, ciudadano, opinión pública, participación política, cultura política, transición democrática, derechos fundamentales, libertad de expresión, derecho a la información, derecho de acceso a la información pública, límites a los derechos fundamentales, transparencia, publicidad y seguridad nacional.

El estudio histórico analítico sobre la democracia es abordado desde diversos aspectos, por lo que consideré necesario estudiar a Linz y Dahl quienes consideran a la democracia o *poliarquía*, en el esquema ideal de este último, un sistema para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad cuyos integrantes sean titulares de las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona, que hacen posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente.

La separación de lo público y lo privado y el nacimiento de la opinión pública se estudiaron con Habermas; y el papel de ciudadano y de su participación y cultura política con Ángel Rivero, Almond y Verba y Ronald Inglehart.

La transición a la democracia y sus etapas fue estudiada en O'Donnell, Schmitter y Whitehead. La importancia que en la transición a la democracia revisten la libertad de expresión y el derecho a la información fueron puestos de relieve por Dahl, Przeworski, Linz y Stepan.

La tensión entre secreto y democracia se abordó siguiendo las ideas de Pedro de Vega y Rafael del Águila.

Los modelos dogmáticos de la teoría liberal del mercado libre de las ideas y el llamado institucional-funcional de las libertades de expresión e información fueron estudiados conforme a Ignacio Villaverde Menéndez.

La naturaleza de los derechos fundamentales y sus limitaciones constituye el aspecto teórico de este trabajo de tesis. Se ha caracterizado al derecho a la información como un derecho fundamental que constituye el sustento funcional de la democracia y que garantiza la participación efectiva de los ciudadanos en el debate público, ya que ciudadanos bien informados están mejor capacitados para la participación política y mediante el sufragio en elecciones periódicas legitiman el poder del Estado.

Para ello utilicé el planteamiento institucional de Peter Häberle, quien sostiene que “los derechos fundamentales tienen un doble contenido jurídico-constitucional. Por un lado, presentan una ‘dimensión’ jurídico-individual; garantizan a sus titulares un derecho público subjetivo, son derechos de la persona. Por otro lado, están caracterizados por una ‘dimensión institucional.’ Implican la garantía jurídico-constitucional de *ámbitos vitales* regulados y conformados con arreglo a criterios de libertad que, debido a su significación jurídico-institucional, no se dejan encerrar en el esquema libertad individual-límites de la libertad individual, no se dejan reducir a la relación unidimensional individuo-Estado ni tampoco se dejan fundamentar únicamente en el individuo.”

Es por ello que las limitaciones a los derechos fundamentales, y el derecho de acceso a la información no puede ser la excepción, deben estar contenidas en la ley y no en instrumentos de menor jerarquía.

Para desarrollar los resultados de la investigación, el trabajo lo dividí en cinco capítulos, cuyo contenido es el siguiente:

En el Primer Capítulo se analizaron las diferentes posiciones teóricas que condujeron a la creación del Estado liberal democrático hasta llegar a su concepto actual. Después de una breve referencia a las primeras nociones de democracia en la antigüedad, se presentan las ideas de algunos autores acerca del liberalismo y de la democracia en su sentido moderno, así como de la confluencia de ambos conceptos; al propio tiempo hice alusión a la relevancia que para ellos tenía la libre expresión de las ideas y su importancia al igual que la de la opinión pública en el desenvolvimiento del Estado liberal.

A continuación, estudié el concepto actual de democracia con base en dos autores: Juan J. Linz y Robert A. Dahl, haciendo énfasis en el planteamiento del papel que el derecho a la información juega en el Estado liberal democrático, así como la relevancia de la información para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Posteriormente me referí a la importancia tanto de la participación política como de la cultura política en las democracias liberales para llegar así al Estado democrático y el relevante papel que en él desempeñan el ciudadano y la información en la formación de la opinión pública. Estudié conforme a Jürgen Habermas la separación entre lo público y lo privado, y el nacimiento de la opinión pública, ya que a partir de la información sobre *lo público*, y el principio de publicidad de la actividad gubernamental, se permite al ciudadano una participación más activa y razonada en la toma de decisiones en los asuntos de interés general en una democracia.

A continuación reflexioné acerca de ¿qué tan compatible resulta el secreto con la democracia? o dicho de otro modo ¿es permisible que el Estado se reserve información? y si es así, con qué fundamento. Por último, traté lo relativo a la teoría de las transiciones y sus diversas etapas teóricas.

En el Segundo Capítulo se estudia el proceso de transición política en México y el papel que en él juega el derecho a la información. En este capítulo hice referencia a las principales características del régimen político mexicano a lo largo de las diferentes etapas por las que ha transcurrido a partir del momento en que se alcanzó la estabilidad política con posterioridad al proceso revolucionario. Expuse el proceso de transición a la democracia que ha experimentado nuestro país, analizando las diferentes fases que lo han caracterizado: la liberalización política, la democratización, la consolidación e institucionalización de la democracia.

A continuación, planteé cuál ha sido la evolución que en México ha tenido el derecho a la información desde el momento en que fue incorporado a la Constitución General de la República en 1977 hasta la expedición de las normas creadas por el Congreso Federal en el año 2002, con el objetivo de establecer el derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Finalmente, esboqué el modelo de comunicación pública que se encuentra regulado por el ordenamiento constitucional mexicano, teniendo como punto de partida el principio democrático y el sentido de las resoluciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado sobre ese tema.

En el Tercer Capítulo se abordó el derecho a la información desde la perspectiva de una de las nuevas tendencias del constitucionalismo moderno: la que entiende la Constitución como un instrumento para limitar la actuación de los poderes públicos a través de los derechos fundamentales, por lo tanto, seguí la evolución del derecho a la información en el tiempo, desde la aparición de las libertades liberales de opinión, de expresión y de imprenta, buscando sus antecedentes como derechos públicos subjetivos que constituyeron una limitación al poder consagrados en las Constituciones liberales, lo cual dio lugar al surgimiento de un catálogo de derechos, en las Declaraciones de las colonias de Norteamérica y en la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, hasta llegar al derecho a la información que surge con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

A continuación describí un panorama acerca de su evolución en el espacio, resaltando su universalidad a partir de las declaraciones de derechos humanos; después abordé sus antecedentes históricos y la situación que actualmente tiene en nuestro país.

Por otra parte, hice referencia a su objeto, y a los elementos que debe contener la información para estar protegida constitucionalmente.

En cuanto a la naturaleza del derecho a la información, sostuve con Peter Häberle que se trata de un derecho fundamental para la democracia, que además de ser un derecho subjetivo público individual, es un derecho institucional que se fundamenta en la institución de la opinión pública libre. Por último, estudié el tema de sus titulares y sus límites.

En el Capítulo Cuarto estudié el derecho de acceso a la información pública, es decir, el derecho que poseen todas las personas a la información que se encuentra en poder del Estado, principalmente en poder del Ejecutivo y sus dependencias, aunque también de los Poderes Legislativo y Judicial, lo cual representa una de las modalidades del derecho a la información en sentido amplio, que participa de sus características, y cuya consagración normativa constituye una etapa avanzada de las democracias consolidadas.

En primer lugar, analicé el concepto de información pública y el derecho de acceso a la información pública; luego los documentos internacionales y las declaraciones de los organismos internacionales que han pugnado, desde hace ya varios años, porque se estableciera un derecho de acceso de las personas a la información que está en poder del Estado.

Enseguida, estudié el principio de publicidad y transparencia de la actividad administrativa, el objeto y los sujetos del derecho de acceso a la información que está en poder de las dependencias del Ejecutivo, sus límites, entre los que destacan los de carácter público, como la seguridad y defensa del Estado, y los privados, como la protección de datos personales en poder de las autoridades o *habeas data*, y las garantías tanto administrativas como jurisdiccionales, que persiguen su protección.



Finalmente, con base en el derecho comparado, describí como se encuentra regulado este derecho en los Estados Unidos de América, en Sudáfrica y la Unión Europea.

En el Capítulo Quinto analicé, de acuerdo al modelo de derecho comparado utilizado en el Capítulo Cuarto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: sujetos activos, pasivos, objeto del derecho, límites, la protección de datos personales, el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso, las garantías administrativas y jurisdiccionales, así como las responsabilidades y sanciones.

A continuación, estudié la naturaleza y funciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Por último, realicé un análisis del concepto de seguridad nacional, expuse su vaguedad, la imposibilidad de lograr una definición unánimemente aceptada, estudié de qué manera es abordado en el derecho comparado, sus antecedentes en los Planes Nacionales de Desarrollo en nuestro país, los intentos de reglamentación que han existido recientemente en la materia y la Ley de Seguridad Nacional aprobada en enero de 2005, la necesidad de que el concepto de seguridad nacional deba ser delimitado y desarrollado en la LAI y no solamente en el Reglamento y los Lineamientos del IFAI, para contar con un ordenamiento legal que defina qué es y qué no es seguridad nacional, y así eliminar la discrecionalidad de la reserva por esa causa por parte de los servidores públicos y que de esta forma los gobernados no estén en estado de indefensión.

Por último, se incluyen las conclusiones y se consigna la bibliografía, hemerografía, legislación, jurisprudencia y sitios web consultados.

Quiero expresar mi gratitud a mi profesor y director de tesis doctor Salvador Valencia Carmona, por sus sugerencias, comentarios y las aportaciones que su obra escrita produjo en este trabajo de investigación. También quiero manifestar mi agradecimiento al apoyo académico que recibí por parte del Maestro Arnaldo Platas Martínez, por la paciencia que tuvo al leer el borrador de este trabajo, sus sugerencias bibliográficas y sus valiosas observaciones.

## **INTRODUCCIÓN**

El objeto de esta tesis es plantear que el derecho de acceso a la información pública en nuestro país es un derecho fundamental de corte democrático, el cual surge en el periodo de la transición a la democracia que ha experimentado por muchos años el sistema político mexicano; que permite la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos más allá de la democracia electoral, pero que se enfrenta tanto en la legislación como en su aplicación práctica, con una limitación denominada seguridad nacional, la cual es un “concepto vacío”, en tanto puede ser llenado con muchos y muy variados contenidos.

El artículo 3° fracción XII de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LAI), vigente desde 2002, en que se define legalmente por primera vez el concepto, resulta demasiado vago e impreciso, lo cual obstaculiza el ejercicio pleno del derecho de acceso de los gobernados a la información que se encuentra en poder del Estado, dejándolos en estado de indefensión ante una negativa de información ilegítima.

La seguridad nacional debe ser definida de un modo más general que el sólo ser considerada como un límite de derecho público al acceso a la información pública gubernamental: al respecto, la doctrina nacional y extranjera ha vertido contenidos diversos y heterogéneos que poco ayudan a la delimitación del término. La recientemente aprobada Ley de Seguridad Nacional contribuye en ese sentido al diseño de un marco estratégico de la materia en nuestro país.

Por ello, es necesario un desarrollo legislativo, doctrinal y jurisprudencial de la seguridad nacional mexicana, con base en la experiencia comparada, que acabe con la discrecionalidad de los servidores públicos en la materia, lo cual va mas allá del planteamiento de este trabajo.

Yo me limito a sostener que es indispensable que se defina adecuadamente el concepto de seguridad nacional en la Ley Federal de Acceso a la Información



## CAPÍTULO PRIMERO

### ESTADO DEMOCRÁTICO, SOCIEDAD E INFORMACIÓN

#### Introducción

En nuestros días por “democracia” solemos entender la versión abreviada de liberal democracia, o democracia liberal, según sea el enfoque que elijamos, por lo que un primer acercamiento al tema lo constituye la explicación de los dos extremos de manera independiente, ya sea que aceptemos el planteamiento de que la democracia moderna no tiene nada que ver con la antigua, sino que es un concepto nuevo con características propias, o bien que es el producto del concepto clásico de democracia a partir de que se le incorporaron los valores del liberalismo.

Por constituir el marco indispensable para el desarrollo de mi tema de investigación, después de una breve referencia a las primeras nociones de democracia en la antigüedad, presentaré las ideas de algunos autores acerca del liberalismo y de la democracia en su sentido moderno, así como de la confluencia de ambos conceptos; al propio tiempo haré alusión a la relevancia que para ellos tenía la libre expresión de las ideas y su importancia al igual que la de la opinión pública en el desenvolvimiento del Estado liberal. Haré, por tanto, mención a la obra de autores como *El federalista*, de James Madison, *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, de Benjamín Constant; *La democracia en América* de Alexis de Tocqueville y *Sobre la libertad* de John Stuart Mill, cuyos planteamientos teóricos, en especial el último de los mencionados, impulsaron el modelo dogmático de libre mercado de las ideas.

A continuación, estudiaré el concepto actual de democracia con base en dos autores: Juan J. Linz en su artículo “Los problemas de las democracias y la

diversidad de democracias” y Robert A. Dahl, en sus libros *La democracia y sus críticos* y *La poliarquía*, haciendo énfasis en el planteamiento del papel que el derecho a la información juega en el Estado liberal democrático, así como la importancia de la información para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Posteriormente me referiré a la importancia tanto de la participación política como de la cultura política en las democracias liberales, para llegar así al Estado democrático y el relevante papel que en él desempeñan el ciudadano y la información en la formación de la opinión pública.

Mención obligada de esta función es estudiar conforme a Jürgen Habermas la separación entre lo público y lo privado, y el nacimiento de la opinión pública, ya que a partir de la información sobre *lo público*, y el principio de publicidad de la actividad gubernamental, se permite al ciudadano una participación más activa y razonada en la toma de decisiones en los asuntos de interés general en una democracia.

A continuación reflexiono acerca de: qué tan compatible resulta el secreto con la democracia, o dicho de otro modo ¿es permisible que el Estado se reserve información? y, si es así, con qué fundamento.

Por último, trato lo relativo a la teoría de las transiciones y sus diversas etapas teóricas.

## **1. Análisis teórico del Estado liberal democrático**

### **1.1. Antecedentes**

El término *demokratía* fue usado por primera vez hace unos dos mil cuatrocientos años.<sup>1</sup> Esta larga vida ha ocasionado que el término democracia haya pasado por períodos de descrédito, siendo desdeñado por los autores clásicos, hasta tal punto

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Sartori: “Desde entonces, aunque se vio eclipsado durante un prolongado intervalo, ha formado parte del vocabulario político. Pero con una vida tan larga, la <<democracia>> ha adquirido naturalmente diversos significados, relacionados con contextos históricos e ideales diferentes”, Giovanni SARTORI, *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*, quinta reimpresión, México, Alianza Universidad, II tomos, 1997, p. 343.

que incluso se ha llegado a sostener que hubiera sido preferible utilizar un nombre distinto para designarla. Ya Aristóteles advertía en la *Política*: “En la primera investigación sobre las distintas formas de gobierno hemos distinguido tres regímenes justos, la monarquía, la aristocracia y la república, y tres perversiones de los mismos: la tiranía de la monarquía, la oligarquía de la aristocracia, y la democracia de la república...”<sup>2</sup>

En Estados Unidos la democracia no gozaba de simpatizantes entre los fundadores e incluso en la Revolución Francesa se habla de “república representativa”.<sup>3</sup> Cuando Robespierre utiliza la democracia en sentido elogioso en 1794, no hace sino asegurar su mala reputación. Sin embargo, a partir de la primera mitad del siglo XIX en adelante, la situación se invierte y adquiere nuevo auge. Tal vez su permanencia se explique en el afán de compartir cierto prestigio o legitimidad derivado del ideal griego, pero ciertamente en la actualidad es necesario establecer su significado para no caer en confusiones.

La idea moderna de democracia es muy diferente de la que existió en la antigua Grecia, por lo que un primer acercamiento nos lleva a estudiarla como una de las formas de gobierno que históricamente han existido; a continuación, esclarecer su significado en el pensamiento de los antiguos y de los modernos, y posteriormente, delimitar el sentido del concepto de democracia liberal.

La democracia es, según la tradición clásica, una de las tres posibles formas de gobierno, de acuerdo a la tipología en que eran clasificadas dependiendo del número de gobernantes.<sup>4</sup> En especial, es la forma de gobierno en la que el poder es ejercido por el pueblo, el *demos*, o por el mayor número, o por muchos. Aparece en el *Político* de Platón, y en el pensamiento de Aristóteles

---

<sup>2</sup> ARISTÓTELES, *Política*, edición bilingüe en griego y español, traducción de Julián Marías y María Araujo, 2ª ed., segunda reimpression, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 168.

<sup>3</sup> Según Elena García Guitián: “Por milenios el régimen político óptimo se denominó <<república>> (*res publica* cosa de todos) y no democracia. Kant repetía una opinión común cuando escribía en 1795, que la democracia <<es necesariamente>> un despotismo...” Elena GARCÍA GUITIÁN, “El discurso liberal, democracia y representación”, en *La democracia en sus textos*, Rafael DEL ÁGUILA y Fernando VALLESPÍN, y otros, Madrid, Alianza editorial, Ciencias Sociales, 1998, p. 115.

<sup>4</sup> Para un estudio detallado de este tema ver Norberto BOBBIO, *Estado, gobierno y sociedad, Por una teoría general de la política*, sexta reimpression, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p.191 y ss.

en la *Política*. Aristóteles distingue tres formas de gobierno: el que es ejercido por uno solo, por pocos o por muchos, y simultáneamente formula la clasificación referente al modo de gobernar, por el bien común o por el bien propio del que gobierna, lo cual lo lleva a la distinción entre las formas buenas y las formas malas de gobierno, ubicando a la democracia entre las formas malas, pues la buena es denominada *politeia*.

Estas ideas sobre las tres formas de gobierno aparecen después en algunos de los autores clásicos como Hobbes, Locke y Rousseau.

En la historia del pensamiento político es posible encontrar, contrastándola con otras formas de gobierno, argumentos a favor o en contra de la democracia, en oposición tanto de la monarquía como de la aristocracia.

De acuerdo con Sartori,<sup>5</sup> la democracia antigua, en especial en Grecia, se traducía en una relación inherente simbiótica con la *polis*, lo cual equivale a decir que era una democracia directa. Sin embargo, para este autor, no es posible hablar de Estado en sentido estricto, y por lo tanto, tampoco de Estado democrático, sino de una comunidad de hombres que son los que constituyen la *polis*. Lo que caracterizaba a esta democracia era precisamente que era una democracia sin Estado. De lo que concluye que las democracias antiguas no pueden enseñarnos nada sobre la construcción de un Estado democrático, que comprenda una gran extensión de territorio, habitado por un gran número de ciudadanos.

Este argumento de que el gobierno democrático sólo era posible en los Estados pequeños sobrevive incluso hasta Rousseau, quien estaba convencido de que una verdadera democracia jamás habría existido.

Como antecedente histórico es posible citar el movimiento puritano encabezado por Oliverio Cromwell en Inglaterra, quien erigió la única república que ha tenido este país, en donde es posible hablar de democracia como consecuencia de dos documentos que son catalogados como documentos

---

<sup>5</sup> Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p.344 y ss.

constitucionales: el *Agreement of the People* de 1647 y el *Instrument of Government* de 1653.<sup>6</sup>

Corresponde a los Estados Unidos, poseedores de un gran espacio territorial, guiados por los padres fundadores del nuevo Estado, que poseían amplios conocimientos sobre el pensamiento tanto clásico como moderno, fundar un gobierno republicano, que deseaban deslindar de la democracia de los antiguos, como consta en el discurso de Madison. A la postre, con diferente nombre, por república entienden al gobierno representativo, que nosotros en la actualidad conocemos como democracia, que es una forma de gobierno democrático corregido, moderado o limitado, pasando de la democracia directa de los antiguos a la democracia representativa.

Se debe a Alexis de Tocqueville<sup>7</sup> el reconocimiento del nuevo Estado como forma auténtica de la democracia de los modernos contrapuesta a la democracia de los antiguos.

El liberalismo nace en Inglaterra a mediados del siglo XVII. Con la expresión liberalismo clásico se denomina el conjunto de ideas que se fueron formulando durante los siglos XVII y XVIII “en contra del poder absoluto del Estado y de la autoridad excluyente de las iglesias y en contra de los privilegios político-sociales existentes, con el fin de que el individuo pudiera desarrollar sus capacidades personales, su libertad, en el ámbito religioso, económico y político.”<sup>8</sup>

El liberalismo clásico se refiere a una concepción del hombre centrada en el individuo en tanto dotado de unos derechos y una dignidad intrínsecos, en la que el Estado tiene como fin primordial la protección de éste, de sus derechos y libertades. Esta concepción cristalizó en las declaraciones de derechos y en el constitucionalismo que organizó al poder político como un poder limitado y controlado (separación de poderes y mecanismos de control político) desde el

---

<sup>6</sup> Héctor FIX-ZAMUDIO y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, tercera edición, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 48.

<sup>7</sup> *La democracia en América*, octava reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

<sup>8</sup> Joaquín ABELLÁN, “Liberalismo clásico (de Locke a Constant)” en *Ideologías y movimientos políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 13.



reconocimiento de ciertos derechos de los individuos, principalmente de la libertad individual.

El nacimiento de la democracia liberal se ubica en la segunda mitad del siglo XIX, en que los teóricos liberales asumen la necesidad de extender el sufragio. Se considera aquí la síntesis de dos tradiciones: el liberalismo y la democracia.

Desde Tocqueville, la relación entre estos dos conceptos suele concebirse como una relación entre la libertad y la igualdad. Algunos pensadores plantean la preeminencia de una sobre otra, su contradicción en ocasiones, o la combinación de ambas.

El liberalismo incluye ya cierto número de igualdades, asimismo la democracia añade nuevas libertades, pero desde una lógica diferente.<sup>9</sup>

El hecho de que las democracias contemporáneas sean a la vez liberales y democráticas demuestra que es posible armonizar la libertad con la igualdad. Es válido sostener igualmente que ni todas las igualdades son conquistas democráticas ni todas las libertades son conquistas liberales.<sup>10</sup>

En los sistemas democráticos contemporáneos es posible afirmar que al elemento liberal le interesan la sujeción política, el desarrollo individual y la forma del Estado; al elemento democrático el bienestar, la igualdad y la participación ciudadana.

---

<sup>9</sup> Sostiene SARTORI "El liberalismo en cuanto tal requiere igualdad de derechos y leyes iguales, mientras que desconfía de las igualdades dispensadas gratuitamente desde lo alto y de los modos desiguales de igualar. Por otro lado, las libertades de la democracia son libertades *de* y el espíritu democrático es ampliamente insensible al carácter apriorístico de la libertad *para*. Se puede decir también que el liberalismo se centra en el individuo, la democracia en la sociedad y mientras que el liberalismo tiene un ímpetu vertical (favorable a la diferenciación que genera preeminencia), la democracia es difusión horizontal" *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial, Ciencias Sociales, Ensayo, 1999, p. 144.

<sup>10</sup> "La relación entre el liberalismo y la democracia hay que analizarla también en un plano más concreto, descendiendo, por así decirlo, desde la esfera tocquevilleana de los principios al ámbito mundano de los hechos. En este contexto, el liberalismo es ante todo la técnica de limitar el poder del Estado, y la democracia, la inserción del poder popular en el Estado...mientras el liberal se preocupa por la *forma* del Estado, el demócrata se interesa principalmente por el *contenido* de las normas emanadas del Estado. Respecto a la forma del Estado, el problema consiste en determinar *cómo* deben crearse las normas; en lo que concierne a la preocupación por el contenido, el problema es *lo que* deben establecer dichas normas", Giovanni SARTORI, *Teoría de la democracia*, *op. cit.*, pp. 469 y 470.

En términos generales, durante el siglo XIX el elemento liberal prevaleció sobre el democrático; mientras que en el siglo pasado y el actual se considera que predomina el elemento democrático sobre el liberal.

## 1.2. El liberalismo

El término liberalismo designa tanto un sistema político como un sistema económico.<sup>11</sup> El liberalismo es una corriente de pensamiento caracterizada por defender la libertad y la autonomía del individuo frente al poder político absoluto y frente a una sociedad organizada en torno a privilegios estamentales. Su filosofía se plasmó como fundamento jurídico y político de las constituciones democráticas. El Estado, al cual se atribuye un papel limitado, debe utilizar el poder político para procurar las condiciones óptimas para asegurar la libertad y autonomía del individuo, a través de los derechos fundamentales (el de propiedad, en particular) y de las libertades (principalmente las de movimiento y de expresión).

Como doctrina política surgió cuando la Ilustración concilia la filosofía racionalista y el derecho natural de origen cristiano. El liberalismo inspiró las revoluciones burguesas que derrocaron el absolutismo, combinando el individualismo con principios universales.

Como doctrina económica en el siglo XVIII sobresalen una serie de autores escoceses e ingleses como Adam Smith, David Ricardo, Jeremy Bentham, y John Stuart Mill, quienes formularon el liberalismo económico, que incluye el derecho de propiedad privada de los medios de producción y la defensa del libre mercado, que derivó en el capitalismo.

En este trabajo me ocuparé únicamente de describir el pensamiento de algunos autores que he seleccionado por sus planteamientos liberales de tipo político y en especial de aquellos cuyas teorías liberales repercutieron en la libertad de expresión.

---

<sup>11</sup> Ver sobre este tema Giovanni SARTORI, *Teoría de la democracia...*, p.444 y ss., *Elementos de Teoría...*, p. 139 y ss.

El núcleo del liberalismo democrático lo componen sus elementos liberales, como lo señala Sartori.<sup>12</sup> De acuerdo con estas ideas, el liberalismo es la teoría y la práctica de la defensa, a través del Estado constitucional, de la libertad política individual, de la libertad individual. Entre otros autores destacados cabe mencionar a Locke,<sup>13</sup> Montesquieu,<sup>14</sup> Madison y Constant; por la importancia de sus ideas en relación a la libertad de expresión y la formación de la opinión pública, sólo expondré la obra de los dos últimos.

Inspirados en la obra de Montesquieu, dos autores que enfrentaron realidades distintas: James Madison, frente a la revolución norteamericana, y Benjamín Constant, frente a la revolución francesa, realizaron construcciones teóricas sobre lo que debería ser un régimen popular en las sociedades modernas, incorporando los principios básicos liberales.

James Madison, junto con Alejandro Hamilton y John Jay, publicaron entre octubre de 1787 y mayo de 1788 una serie de artículos en tres periódicos de la ciudad de Nueva York, con el seudónimo de Cartas de Publio, las cuales

---

<sup>12</sup> “Para los verdaderos padres fundadores desde Locke a los autores de los *Federalist Papers*, y desde Montesquieu a Benjamín Constant, el liberalismo significa *rule of law* (imperio de la ley) y Estado constitucional, y la libertad era la libertad *política* (la libertad de la opresión política) no el libre comercio...Por otra parte, es verdad que el Estado liberal nació como expresión de la desconfianza frente al poder estatal, y por ello, con el fin de reducir más que aumentar el ámbito y el rol del Estado. Por lo tanto, en el siglo XIX el Estado liberal, de hecho, se construyó como un <<Estado pequeño>>, si no como un Estado mínimo y, por consiguiente, como un Estado que <<hace poco>> o casi nada.” Giovanni SARTORI, *Elementos de teoría...*, p. 140.

<sup>13</sup> Locke es el pionero en destacar que la libertad de expresión ayuda al ciudadano a ejercer sus funciones personales y políticas, y poder actuar responsablemente con sentido democrático. Su libertad aumenta con la responsabilidad y con la crítica, le facilita para conocer las opiniones de otros y formarse su propio criterio. De este modo se habla de una función civil o pacificadora derivada de la vinculación entre la paz pública, la tolerancia y la progresiva evolución hacia el Estado de Derecho y sus libertades individuales, John LOCKE, *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, Clásicos de la Ciencia Política, segunda edición, México, Gernika, 1996.

<sup>14</sup> Charles-Louis de Secondant de la Brède de Montesquieu (1689-1755) se considera como el teórico de la constitución liberal y de la división de poderes, y es el escritor político francés que ha ejercido una permanente influencia. Es posible apreciarla, sin duda, en la constitución de los Estados Unidos y en la Constitución francesa de 1791. Entre sus obras se pueden mencionar *Cartas Persas*, *Consideraciones sobre las riquezas de España*, *Reflexiones sobre la Monarquía universal*, *Consideraciones sobre las causas de la grandeza de los romanos y de su decadencia*, *Ensayo sobre las causas que pueden afectar los espíritus y los caracteres*, el artículo Despotismo para la *Enciclopedia*. Su obra principal *El espíritu de las leyes* (1748) comienza con una definición del concepto de ley: “las leyes son [...] las relaciones naturales derivadas de la naturaleza de las cosas”, la cual ha de entenderse considerando que se refiere tanto a la ley en el sentido de ley natural como al derecho natural.

recibieron el título de *El Federalista* al publicarse en forma de libro.<sup>15</sup> En ellos realizan la defensa teórica del nuevo modelo republicano adoptado por las 13 colonias. La discusión política que se suscitó tiene gran interés, sobre todo el artículo X en el que Madison aborda el problema de cuál es el mejor gobierno popular y rechaza la democracia antigua, al mismo tiempo que defiende el sistema de gobierno representativo que incorpora los principios liberales. Las opiniones vertidas por los federalistas tienen hasta la fecha gran valor para los juristas y jueces de Norteamérica.

En el artículo citado, inspirado por Montesquieu, cuando se plantea la forma que debe adoptar el gobierno popular, parte del rechazo a lo que llama democracias puras.

Como efecto benéfico de democracia señala la actuación de la opinión pública, a través de los representantes electos, que son aquellos ciudadanos escogidos que conocen lo que es mejor para el país. “Con este sistema, es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado para ese fin”.

Benjamín Constant de Rebeque<sup>16</sup> se considera exponente del “liberalismo doctrinario” en el sentido de término medio, de intentar reconciliar posiciones enfrentadas.<sup>17</sup> Su pensamiento se desarrolla como reacción a los intentos de los revolucionarios franceses inspirados principalmente en las teorías de Rousseau, de volver a las repúblicas antiguas, con su ideal de democracia pura o directa.

La democracia llamada “jacobina” llegó a considerarse, en su momento, la plasmación real de estos ideales de participación ciudadana, patriotismo y defensa de la república, pero pronto los excesos cometidos dieron la razón a aquellos que desde sus posiciones doctrinales vaticinaban la inconveniencia de la democracia

---

<sup>15</sup> HAMILTON, MADISON y JAY, *El federalista, los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la Constitución norteamericana*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, primera reimpresión, 1974.

<sup>16</sup> Entre sus obras se pueden mencionar *Principios de Política, Cours de Politique Constitutionnel, De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, y su novela Adolphe.

<sup>17</sup> Ver *El pensamiento político en sus textos, De Platón a Marx*, Juan BOTELLA, Carlos CAÑEQUE y Eduardo GONZALO, edits., reimpresión, Madrid, Tecnos, 1998.

directa en las sociedades modernas. El régimen que sigue a la caída de los jacobinos se organiza como un gobierno representativo.

Tras la Revolución Francesa, la tradición liberal se reorganiza para redefinir ciertos conceptos, entre ellos figura en lugar destacado Constant, a quien le preocupa sobre todo la libertad; debe ser ubicado entre Locke y Tocqueville. Para desarrollar sus ideas, escribe el ensayo *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*,<sup>18</sup> en el que sostiene que existen dos acepciones de libertad. La libertad de los “antiguos” (la de los griegos), que consistía en el derecho de todo ciudadano a la participación en toda decisión política, y la libertad de los “modernos”. Para los modernos ya no significa participación, sino representación en las tareas de gobierno y garantías de no intervención de los poderes públicos en los asuntos privados de los ciudadanos. La libertad de los modernos es “el goce pacífico de la independencia privada”.

El modelo liberal de Constant contempla la división de poderes y también como mecanismo de control, la opinión pública. Ésta última es un fenómeno novedoso a partir de la invención de la prensa y el desarrollo de la sociedad civil, que contribuye en su esquema al debate político de la clase intelectual y a la educación de las clases inferiores.

Al igual que otros liberales, su preocupación no se centra tanto en la forma de gobierno adoptada, cuanto en que se trate de un poder limitado cuya fuente de legitimación sea la soberanía popular y que proteja un conjunto de derechos individuales que delimiten un área de no intervención del Estado.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Benjamín CONSTANT, *Escritos Políticos*, Estudio preliminar, traducción y notas de María Luisa SÁNCHEZ MEJÍA, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 257-285

<sup>19</sup> En su obra *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos* Constant sostiene: “La obra del legislador no es completa cuando ha dado solamente tranquilidad a un pueblo: aun estando éste contento, falta todavía mucho por hacer. Es necesario que las instituciones acaben la educación moral de los ciudadanos. Respetando sus derechos individuales, manteniendo su independencia, no turbando sus ocupaciones, debe, sin embargo, procurarse que consagren su influencia en las cosas públicas; llamarles a que concurren con sus determinaciones y sufragios al ejercicio del poder; garantizarles un derecho de vigilancia por medio de la manifestación de sus opiniones y, formándoles de este modo por la práctica a estas funciones elevadas, darles a un mismo tiempo el deseo y la facultad de poder desempeñarlas”, *El pensamiento político en sus textos, De Platón a Marx, op. cit.*, p. 141.

Las ideas sobre la opinión pública de Madison y Constant que retomaré más adelante, constituyen pieza decisiva en el papel que juega el derecho a la información en la actualidad en las democracias liberales.

### 1.3 La democracia liberal

La palabra democracia indica una forma de Estado y de gobierno. Ésta es la acepción primaria del término. Partiendo del núcleo de principios de la tradición liberal antes descrita, cada autor añade elementos que la hacen difícil de definir por la multitud de significados políticos que se asocian a ella, por lo que por razones instrumentales, por democracia entiendo con Sartori: “El procedimiento y/o mecanismo que a) genera una *poliarquía abierta* cuya competición en el mercado electoral; b) atribuye *poder al pueblo*, y c) impone específicamente la *capacidad de respuestas* [...] de los elegidos frente a los electores”.<sup>20</sup>

Es posible apreciar dos tendencias entre los autores del liberalismo democrático:<sup>21</sup> la primera es la de la democracia como protección: “El principio básico del modelo liberal protector de democracia consiste en definir a ésta como un régimen político que permite la protección de cada ciudadano respecto de la acción de otros individuos y de todos ellos respecto de la acción del Estado. Con lo que se conseguiría el máximo de libertad para cada uno”.<sup>22</sup> Podemos advertir esta posición teórica en las ideas de Locke, de los exponentes del liberalismo económico Jeremy Bentham,<sup>23</sup> y John Stuart Mill; de los liberales franceses

---

<sup>20</sup> Giovanni SARTORI, *Elementos de Teoría...*, p. 48. La genealogía de la democracia liberal es: “La democracia pura y simple (la de los antiguos) precede al liberalismo, y el liberalismo precede a la democracia moderna. Para los constituyentes de Filadelfia, como para Constant, la <<democracia>> indicaba todavía un mal gobierno, la experiencia fracasada de los antiguos, y si el Tocqueville de 1835-1840 admiraba la <<democracia social>> de los americanos, sin embargo seguía temiendo, en *La democracia en América*, la tiranía de la mayoría y repudiaba el despotismo democrático, es decir, la democracia en sentido político. El giro decisivo tiene lugar, con Tocqueville, en 1848”, *op. cit.*, p. 42.

<sup>21</sup> Sobre el desarrollo de este tema ver Rafael DEL ÁGUILA, “La democracia”, en *Ciencia Política*, Rafael DEL ÁGUILA, editor, Madrid, Trotta, 1997, p. 142.

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> Exponente del pensamiento filosófico utilitarista que sirvió de base a las propuestas de reforma del sistema político y económico vigente en Inglaterra. A esta corriente pertenecen igualmente James Mill y John Stuart Mill. Adopta el principio de utilidad llamado también el principio de la mayor felicidad, que contiene un enunciado fáctico: en el sentido de que afirma que lo que la gente

Constant, Montesquieu y del estadounidense Madison. Este modelo se asocia con una serie de instituciones como: la protección de los derechos civiles; la división de poderes; las divisiones territoriales del poder; el control de la legalidad; el consentimiento de los gobernados; el control de los representantes; la representación en el Estado de los intereses de los ciudadanos.

La segunda es la del modelo democrático participativo, en donde los autores sostienen que la participación política en instituciones democráticas contribuye al desarrollo moral y social de los ciudadanos, que se vuelven más activos e instruidos. El principio básico es la convicción de que actualmente resulta insuficiente definir la democracia sólo como protección de intereses individuales y que debe ser complementada con la exigencia de la participación activa de la ciudadanía. Como expositores de esta visión en el liberalismo democrático destacan Alexis de Tocqueville y principalmente John Stuart Mill. En este modelo se da prioridad a instituciones tales como: la deliberación conjunta en la esfera pública; autodesarrollo individual a través de la participación; sufragio universal y uso ciudadano de las instituciones mediadoras de participación; democracia considerada como una forma de vida, no sólo como un conjunto de instituciones.

Alexis de Tocqueville <sup>24</sup> procedía de un medio aristocrático y por tanto, del mundo que la Revolución Francesa había vencido.<sup>25</sup>

La intuición de Tocqueville lo lleva a concebir la democracia no como una cierta forma de ordenación jurídico-constitucional del régimen político, sino como una característica de la sociedad. Lo que caracteriza a la democracia no es la

---

busca es su propio placer o su propia felicidad y un enunciado normativo, en el sentido de que sirve como criterio para valorar una determinada acción: las acciones son juzgadas como correctas o incorrectas en la medida que tiendan a promover o a perjudicar la felicidad de aquellos a quienes afecta esa acción o de toda la comunidad. También adopta el principio de utilidad como criterio evaluador de la acción política y legislativa. Ver Joaquín ABELLÁN, "Liberalismo clásico (de Locke a Constant)", *op. cit.*, p. 21 y ss.

<sup>24</sup> Entre sus principales obras figuran *La democracia en América*, *El Antiguo Régimen y la Revolución*.

<sup>25</sup> Según Helena BÉJAR, esta situación influirá en su obra: "El paso de la aristocracia a la democracia se presenta como axioma evidente e indiscutible, como una tendencia que domina el presente y el futuro de las sociedades. El problema es, pues, analizar no las causas, sino las consecuencias de la igualdad, en concreto si ésta es o no compatible con la libertad, cuestión ésta que va más allá de lo puramente intelectual para adquirir un carácter existencial, dada la trascendencia que tiene la libertad de Tocqueville", "Alexis de Tocqueville", en *Historia de la Teoría Política 3*, *op. cit.*, p.303.

participación política o las libertades (aunque sean datos fundamentales) sino la igualdad entre los ciudadanos y, por consiguiente, la inexistencia de jerarquías sociales.<sup>26</sup>

Resalta los aspectos protectores de la participación ciudadana porque contribuye, en su opinión, a la creación de ciudadanos mejores y más sabios. Para él esta participación se convierte en instrumento fundamental para evitar el despotismo generado por la creciente burocratización. Sólo la participación en los asuntos locales asegura el interés de los individuos en lo colectivo.<sup>27</sup>

Una de sus preocupaciones es cómo hacer compatible la naturaleza igualitaria de la sociedad democrática con la libertad, que conduce a la diversidad con la capacidad creativa y con la solidaridad. El temor de que el desarrollo de las tendencias igualadoras no conduzca a una sociedad de individuos más libres y autónomos, sino, por el contrario, a una sociedad más gris, más mediocre, en la que nadie podrá destacar de sus conciudadanos y en la que la opinión pública ejercerá una severa censura sobre las conciencias independientes. Y todo ello, precisamente en nombre de la igualdad y de la democracia.

Para preservar la libertad, de “la tiranía de la mayoría”, ya que no es posible detener el avance de la democracia, sostiene Tocqueville que lo recomendable es actuar sobre sus contenidos y sus formas: es ahí donde pueden ser útiles algunos elementos para las futuras sociedades democráticas: un gobierno local fuerte y autónomo; el mantenimiento de una fuerte red asociativa privada; la religiosidad

---

<sup>26</sup> “Entre las cosas nuevas que durante mi permanencia en los Estados Unidos han llamado mi atención, ninguna me sorprendió más que la igualdad de condiciones. Descubrí sin dificultad la influencia prodigiosa que ejerce este primer hecho sobre la marcha de la sociedad. Da al espíritu público cierta dirección, determinado giro a las leyes; a los gobernantes máximas nuevas, y costumbres particulares a los gobernados [...] Así pues, a medida que estudiaba la sociedad norteamericana, veía cada vez más, en la igualdad de condiciones, el hecho generador del que cada hecho particular parecía derivarse, y lo volvía a hallar constantemente ante mí como un punto de atracción hacia donde todas mis observaciones convergían”, Alexis de TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, octava reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, Introducción, p. 31.

<sup>27</sup> “La cuestión es no dejar al individuo solo frente al Estado, y para evitar esto es necesario articular toda suerte de vías asociativas que impidan la centralización y su consecuencia más inmediata, la apatía política. Tocqueville destaca varios medios para frenar la centralización administrativa y asegurar la libertad: los partidos, que en América no se basan en principios ideológicos sino en intereses; la libertad de prensa, necesaria para que exista una verdadera opinión pública, y la libertad de asociación, que imprime transparencia a la vida pública y limita la injerencia estatal”, Helena BÉJAR, “Alexis de Tocqueville” *op. cit.*, p.306.



compartida; un gobierno central moderado con división de poderes; un poder judicial efectivamente independiente y una prensa libre y crítica. Tocqueville destaca el papel de la opinión pública, que como veremos, reviste especial importancia en mi planteamiento.

Como exponente del liberalismo económico, John Stuart Mill<sup>28</sup> es el representante clásico de la visión de la democracia como desarrollo, porque incorpora esta forma de entender la participación ciudadana en el núcleo de su teoría política, al defender la democracia representativa como la mejor forma de gobierno, ya que permite la participación de todos y todas (defiende el voto de las mujeres) contribuyendo a formar mejores personas.

Su ensayo *Sobre la libertad*<sup>29</sup> trata del ser humano, cuyo fin supremo es el desarrollo más elevado y armonioso posible de todas sus facultades y potencialidades. La libertad es presentada en él, como un valor superior, intrínsecamente bueno. El ensayo gira en torno al concepto de individualidad, desde el cual plantea las relaciones del individuo con la sociedad.

En el capítulo 3 del ensayo, sostiene: “Realmente no sólo es importante lo que los hombres hacen, sino también la clase de hombres que lo hacen”.<sup>30</sup> Sólo el cultivo de la individualidad produce seres humanos bien desarrollados. Realizar la individualidad es hacer posible que diferentes personas puedan llevar diferentes estilos de vida: “En proporción al desenvolvimiento de su individualidad, cada persona adquiere un mayor valor para sí mismo y es capaz, por consiguiente, de adquirir un mayor valor para los demás.”<sup>31</sup> Cultivar la individualidad es afirmar la posibilidad de ser diferentes. Individualidad se opone a mediocridad.

De acuerdo con Mill, la libertad humana: “Comprende, primero, el dominio interno de la conciencia; exigiendo la libertad de conciencia en el más comprensivo de sus sentidos; la libertad de pensar y sentir; la más absoluta libertad de pensamiento y sentimiento sobre todas las materias, prácticas o

---

<sup>28</sup> Entre sus principales obras es posible mencionar *System of Logic, Principles of Political Economy, On Liberty, Considerations on Representative Government, Utilitarianism, The subjection of Women, Autobiography*.

<sup>29</sup> John Stuart MILL, *Sobre la libertad*, décima reimpresión, Madrid, Alianza editorial, 1994.

<sup>30</sup> John Stuart MILL, *op.cit.*, pp. 129 y 139.

<sup>31</sup> *Ídem*, p.135.

especulativas, científicas, morales o teológicas. La libertad de expresar y publicar las opiniones puede parecer que cae bajo un principio diferente por pertenecer a esa parte de la conducta de un individuo que se relaciona con los demás; pero teniendo casi tanta importancia como la libertad de pensamiento [...] En segundo lugar, la libertad humana exige libertad en nuestros gustos y en la determinación de nuestros propios fines; libertad para trazar el plan de nuestra vida según nuestro propio carácter para obrar como queramos, sujetos a las consecuencias de nuestros actos, sin que nos lo impidan nuestros semejantes en tanto no les perjudiquemos [...] En tercer lugar, de esta libertad de cada individuo se desprende la libertad, dentro de los mismos límites, de asociación entre individuos [...] No es libre ninguna sociedad, cualquiera que sea su forma de gobierno, en la cual estas libertades no estén respetadas en su totalidad; y ninguna es libre por completo si no están en ella absoluta y plenamente garantizadas.”<sup>32</sup>

Respecto a cómo realizar el ajuste entre independencia individual y la intervención de la sociedad, sostiene que la única razón por la cual el poder puede ser ejercido sobre un miembro de la comunidad contra su voluntad es evitar que perjudique a otro. La posición de Mill a ese respecto se basa en la distinción que efectúa entre acciones del individuo que sólo le afectan a él mismo y acciones que perjudican a los demás (principio del daño).<sup>33</sup>

La limitación al poder la plantea desde el establecimiento de una línea divisoria entre lo público, objeto de la acción del Estado, y lo privado que comprende la esfera de libertad personal y los derechos individuales.

La intervención en la esfera privada no necesariamente es política. Mill al igual que Tocqueville, teme al no menos amenazante poder social que impone la tiranía de la mayoría.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 179 y 180.

<sup>34</sup> “[...] y en la especulación política se incluye ya a la ‘tiranía de la mayoría’ entre los males, contra los cuales debe ponerse en guardia la sociedad. Como las demás tiranías, esta de la mayoría fue al principio temida, y lo es todavía vulgarmente, cuando obra, sobre todo, por medio de actos de las autoridades públicas. Pero las personas reflexivas se dieron cuenta que cuando es la sociedad misma el tirano –la sociedad colectivamente, respecto de los individuos aislados que la componen– sus medios de tiranizar no están limitados a los actos que puedan realizar por medio de sus funcionarios políticos [...] ejerce una tiranía social más formidable que muchas de las opresiones políticas [...]”, John Stuart MILL, *op. cit.*, p. 59.

En el Capítulo II, que trata de la libertad de pensamiento y discusión, se pronuncia por la libre discusión de las ideas, el debate y la competición de las diversas opiniones e informaciones, sosteniendo que “la única garantía de la verdad está en que todos sus aspectos, todas las opiniones que contengan una parte de ella no sólo encuentren abogados, sino que sean defendidos en forma que merezcan ser escuchadas”.<sup>35</sup> Sostuvo que “no es sobre el partidario apasionado, sino sobre el espectador más calmado y desinteresado sobre quien la colisión de opiniones produce su saludable efecto.”<sup>36</sup>

Las ideas de estos teóricos liberales respecto al ejercicio de la libertad de expresión o de la libertad de información en su faceta activa de informar, tienen como consecuencia una pluralidad de mensajes en constante intercambio, un *mercado de las ideas*. La dogmática liberal concibe la comunicación pública como un mercado libre de las ideas, identificando ese mercado con la “libre discusión pública” de la que hablaba Mill. Esta “discusión” implica hacerlo en un proceso de intercambio de opiniones o en la formación de una opinión pública libre. Mill aporta un nuevo sesgo en la teoría liberal de la libertad de expresión al añadir un importante factor colectivo en su análisis, puesto que la libertad de discusión no sólo beneficia al individuo sino también a la colectividad.<sup>37</sup>

En el modelo dogmático de la teoría liberal del *mercado libre de las ideas*,<sup>38</sup> la libertad de expresión ampara el interés vital del individuo para comunicarse con los demás y hacer público su pensamiento, por lo cual la protección se acentúa sobre la generación y existencia de ésta. Su interés principal es la preocupación por el acceso, en igualdad de condiciones, de cualquier individuo a la esfera de sujetos privados reflexionando sobre lo público, ya que la libre discusión de las

---

<sup>35</sup> *Idem*, p. 119.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 118.

<sup>37</sup> Si toda acción se legitima en la verdad de su fundamento y nadie, ni el Estado, puede estar seguro del carácter infalible de su juicio, no cabe obtener mejor prueba de la corrección de una opinión que su resistencia en la concurrencia con otras. Negarse o limitar esa concurrencia es admitir la infalibilidad del juicio que se impone fáctica o legalmente a toda discusión, lo que no sólo perjudica a la opinión sancionada, sino también a toda la colectividad al privarla de la misma, MILL, *Sobre la libertad, op. cit.* El antecedente de estas ideas se ubica en John MILTON, *Aeropagítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, p. 31 y 35.

<sup>38</sup> Ver sobre este tema Ignacio VILLAVARDE MENÉNDEZ, *Estado democrático e información. El derecho a ser informado y la Constitución Española de 1978*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1994, Capítulo IV, p. 73 y ss.

ideas es un medio considerado apto para alcanzar ciertos fines como la verdad, la tolerancia o la democracia.

El concepto de información en este modelo de la comunicación pública proviene de un emisor que puede ser un particular o el Estado. Lo que cualifica ese resultado es que deriva de conductas a través de las cuales se accede al mercado de las ideas, o sea aquellas acciones que hacen público un mensaje que puede interesar a cualquiera. En este orden de ideas, para la dogmática liberal, “todo lo que ingresa en el mercado de las ideas es información.”<sup>39</sup>

En este mercado de ideas pueden concurrir, tanto información del Estado, derivada del principio de publicidad, producto de deberes que le han sido impuestos por la Constitución o por normas legales (información administrativa), como una gran cantidad de información derivada principalmente del ejercicio de las libertades individuales clásicas de expresión e información.

De acuerdo con este modelo, no es necesario articular un mecanismo de protección de los derechos del receptor de la información, ya que a su juicio, basta con que se garantice constitucionalmente el acceso a las fuentes de información al mercado de las ideas, recayendo la tutela en el emisor, lado activo de la comunicación pública cuya protección extendería su sombra a la posición del sujeto pasivo. El carácter plural de la información deriva de la pluralidad de sus fuentes y no de la cualidad intrínseca del mensaje: “Es en la libre concurrencia de diversas fuentes, en el pluralismo externo, donde se genera la imparcialidad y la objetividad de la información que por serlo se supone le interesa al público.”<sup>40</sup>

En la Primera Enmienda a la Constitución norteamericana que añadió el *Bill of Rights* en 1791 se estableció que: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press, or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.”<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>40</sup> Ignacio VILLAVARDE MENÉNDEZ, *Estado democrático e información*, op. cit., p. 88.

<sup>41</sup> Terry EASTLAND, editor, *Freedom of expression in the Supreme Court. The defining cases*, E.U.A, Rowman & Littlefield Publishers, 2000, p. xiii, es decir: El Congreso no hará ley alguna por la que se establezca una religión, o se prohíba ejercerla, o se limite la libertad de palabra, o la de

De la interpretación que la Corte Suprema de los Estados Unidos ha realizado de esta Primera Enmienda, surge el debate robusto<sup>42</sup> y la competencia de diversas opiniones e informaciones que en ese debate contribuyen, en la óptica de la dogmática liberal, a alcanzar diversos fines, como un público bien informado, la toma de decisiones políticas correctas, la vigilancia de la actuación de los poderes públicos.

La identificación de la libre discusión con la metáfora del mercado tuvo su origen en el voto disidente del juez norteamericano Holmes, al que se sumó Brandeis, en el famoso caso de la Corte Suprema de los Estados Unidos *Abrams v. United States U.S. 616 (1919)* relacionada con el criterio del “peligro claro e inmediato” y la prohibición de la censura.<sup>43</sup>

La tradición liberal de los Estados Unidos se separó de la europea, representada por la tradición inglesa y continental, al considerar garantías para el público receptor de la información. Argumentaban los revolucionarios norteamericanos que éste, como generación soberana viva, tiene que estar informado de todos cuantos asuntos públicos le sean de interés, lo que exige la plena garantía del debate público y la libre circulación de las ideas.

Entre los diversos argumentos utilizados para fundamentar la distinción entre la libertad de palabra y la de prensa se encuentra el de un supuesto *derecho del público a saber*, que satisface ésta última.<sup>44</sup> Este derecho a saber es el origen de las leyes de acceso a la información con que cuentan en la actualidad numerosos países, y que trataré en un capítulo posterior.

---

prensa, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y pedir al gobierno la reparación de sus agravios, la traducción es mía.

<sup>42</sup> El juez Brennan sostuvo que la libertad de expresión debe ser una garantía del debate público “desinhibido, robusto y plenamente abierto”, en la SCT.US *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964) “*against the background of a profound national commitment to the principle that debate on public issues should be uninhibited, robust, and wide open...*” *Freedom of expression in the Supreme Court. The defining cases*, Terry EASTLAND, editor, *op.cit.*, p. 159

<sup>43</sup> “Holmes sought to ground his clear-and-present-danger doctrine in the Constitution. Its “theory”, he wrote in a famous passage, is that the public interest is best served by “free trade in ideas- that the best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competition of the market”. Because this marketplace is the best means for discovering truth, government should not suppress speech unless it imminently or intentionally threatens harm” en *Freedom of expression in the Supreme Court*, *op. cit.*, p. 7.

<sup>44</sup> David M. O'BRIEN, *El derecho del público a la información. La Suprema Corte de los E.U.A. y la Primera Enmienda Constitucional*, México, Publigráficos, 1983, Capítulo 2.

El pluralismo en este modelo no es un fin a perseguir, un valor deseable, la satisfacción del interés colectivo en la información, sino una consecuencia del ejercicio de la libertad de expresión del emisor, y de la ausencia de intervención del Estado en el mercado de las ideas.

Tanto el emisor como el receptor de la información a la luz de esta dogmática, ocupan una misma posición jurídica, la de quien manifiesta y divulga opiniones e información, inserta en una misma situación jurídica, la comunicación pública, y la protección del receptor se efectúa de manera refleja, mediante la formación de su opinión personal y colectiva en un proceso de comunicación pública el cual es identificado con la mayor exteriorización y difusión de opiniones e información posible.<sup>45</sup>

#### **1.4 Concepto actual de democracia**

Actualmente la democracia es una palabra polisémica ya que cuando hablamos de ella, pese a ser un término muy común, es susceptible de un sinnúmero de significados.

Ello se debe a varias razones: por una parte a que la mayoría de los diversos regímenes políticos que existen en la actualidad se identifican a sí mismos como democráticos; otros, declaran que pretenden alcanzar la democracia, y otros más, sin realmente serlo, emplean un lenguaje democrático con el propósito de legitimarse.

Por otra parte, el hecho de que la democracia se haya desarrollado, como vimos en el apartado anterior, a lo largo de varios milenios, contribuye a agravar el problema terminológico.

Tampoco hay que dejar de lado que las ideas y las prácticas democráticas han variado de acuerdo a diversos factores, y que las condiciones son diferentes cuando hablamos de democracias consolidadas o de regímenes en transición de un régimen autoritario a uno democrático. De todas formas, las críticas que sus

---

<sup>45</sup> Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ, *Estado democrático e información*, op. cit., p. 106.

opositores han esgrimido en su contra, no han logrado, a mi juicio, hacerle perder popularidad.

Para los efectos de este trabajo, como herramienta procedimental, acudiré a los conceptos que acerca de la democracia han formulado Juan J. Linz y Robert A. Dahl. El primero de los autores citados considera que la democracia es:

... un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos públicos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente.<sup>46</sup>

De acuerdo al concepto vertido, la democracia supone la existencia de una comunidad política, de la cual los ciudadanos aceptan su legitimidad y que sus representantes elegidos libremente, gobiernen, dicten leyes y las apliquen dentro de un ámbito territorial; también implica competencia por el ejercicio del poder, que en el mundo moderno, como ya lo hemos sostenido, no es posible concebir a la manera de la *polis* ateniense, sino que debe ser realizado a través de representantes elegidos por los ciudadanos que presenten programas convincentes acerca de cómo gobernar el país.

Los que gobiernan deben enfrentarse al electorado en intervalos más o menos regulares, para garantizar la libertad de los ciudadanos de manifestar sus preferencias, exigir cuentas y responsabilizar de su gestión a los gobernantes. También implica una de las características fundamentales de la democracia que es la garantía de las libertades políticas de los ciudadanos, de las libertades básicas de las personas, porque sin ellas no se dan las condiciones para una competencia libre por el poder, incluso para aquellos que eligen desentenderse de las cuestiones públicas, que deciden que les da igual quien gobierne y que no creen que importe votar. El tener derecho a participar cuando ellos lo consideren deseable, optando por diversas alternativas y aportar su voto por un partido

---

<sup>46</sup> Juan J. LINZ, "Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias" en *La democracia en sus textos*, Rafael DEL ÁGUILA, Fernando VALLESPÍN y otros, Madrid, Alianza editorial, 1998, p. 226.

político o un candidato es una fuente de dignidad personal, aun cuando su voto no altere el resultado electoral.<sup>47</sup>

En primer lugar, Robert A. Dahl identifica tres grandes “transformaciones democráticas”<sup>48</sup>: la primera, que corresponde a los comienzos del siglo V a. de C. en la que surge un nuevo sistema político en las ciudades-Estados griegas;<sup>49</sup> la segunda, fue producto principalmente de tres factores: la tradición republicana, el surgimiento del gobierno representativo y la lógica de la igualdad y halló cobijo en el moderno Estado nacional,<sup>50</sup> dando lugar a las instituciones de la poliarquía<sup>51</sup>; la tercera transformación tiene lugar en la segunda mitad del siglo XX y en ella influyen, según Dahl, varios cambios: el más problemático, a su juicio, es que la escala de decisiones se ha extendido más allá del Estado nacional a sistemas transnacionales de influencia y poder.<sup>52</sup>

Después, Dahl desglosa en dos conceptos la democracia. Por una parte, identifica a la democracia como un gobierno popular y, por la otra, introduce un concepto que alude a un modelo *ideal* que comprende un gobierno que responde

---

<sup>47</sup> *Idem*, pp. 226-230.

<sup>48</sup> Robert A. DAHL, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Piadós, 1992, pp.9 y 10. En este mismo sentido Samuel P. HUNTINGTON, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Piadós, 1994.

<sup>49</sup> “Dicho del modo más simple, lo que aconteció fue que varias ciudades-Estados que desde tiempos inmemoriales habían sido gobernadas por diversas clases de líderes antidemocráticos (aristócratas, oligarcas, monarcas o tiranos) se convirtieron en sistemas en los cuales una cantidad sustancial de varones adultos libres tenían derecho a participar directamente, en calidad de ciudadanos, en el gobierno. Esta experiencia, y las ideas a ella asociadas, dieron origen a la visión de un nuevo sistema político en que un pueblo soberano no sólo estaba habilitado a autogobernarse sino que poseía todos los recursos e instituciones necesarios para ello”, DAHL, *La democracia...*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>50</sup> “La transformación que experimentaron la teoría y la práctica democrática como consecuencia de esta amalgama con la representación tuvo profundas consecuencias.[...] La mas importante, como todo el mundo lo notó fue que el gobierno popular ya no debía limitarse a los Estados pequeños sino que ahora podía extenderse casi indefinidamente, hasta incluir vastos conglomerados humanos. La idea de la democracia, que podría haber perecido junto con las ciudades-Estado, resultó pertinente así para las naciones del mundo moderno: Dentro del ámbito mucho mayor del Estado nacional, pudieron florecer nuevas concepciones acerca de los derechos de las personas, la libertad y la autonomía del individuo”, *ibidem*, p.42.

<sup>51</sup> “El cambio de escala y sus consecuencias —el gobierno representativo, la mayor diversidad, el incremento de las divisiones y conflictos- contribuyó al desarrollo de un conjunto de instituciones políticas que distinguen la moderna democracia representativa de todos los restantes sistemas políticos, ya se trate de los regímenes no democráticos o de los sistemas democráticos anteriores. A esta clase de régimen político se lo ha denominado *poliarquía*, término que yo empleo con frecuencia”, *Ibidem*, p.264. Ver Robert A DAHL, *La poliarquía, Participación y oposición*, primera reimpresión, México, Rei México, 1996.

<sup>52</sup> DAHL, *La democracia y sus críticos*, *op. cit.*, pp. 373 y ss.



permanentemente a las preferencias de los ciudadanos y que permite la evaluación de los procesos de democratización de las democracias realmente existentes, a lo cual denomina *poliarquía*.

La *poliarquía*, de acuerdo con Dahl, “es un régimen político que se distingue, en el plano más general, por dos amplias características: la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto”.<sup>53</sup> Es necesario, a su juicio, que concurren siete instituciones para clasificar un gobierno como poliárquico: 1. Funcionarios electos; 2. Elecciones libres e imparciales; 3. Sufragio inclusivo; 4. Derecho a ocupar cargos públicos; 5. Libertad de expresión; 6. Variedad de fuentes de información; y 7. Autonomía asociativa.<sup>54</sup>

En base con estos criterios, propone que todos los países sean evaluados para averiguar las condiciones que favorecen o perjudican el establecimiento de la *poliarquía*: “Dicho sumariamente, las instituciones de la poliarquía son indispensables para la democracia en gran escala, y en particular para la escala del moderno Estado nacional [...] todas las instituciones de la poliarquía son necesarias para la instauración más plena posible del proceso democrático en el gobierno de un país.”<sup>55</sup>

De los conceptos vertidos por los autores citados, es posible advertir que existen amplias coincidencias en relación al concepto de democracia; de ellas, dado el objetivo que se persigue en este trabajo, destaco una, que sin duda constituye uno de los ejes principales de una democracia o, en términos de Dahl, de una *poliarquía*; me refiero a la participación de quienes tienen el carácter de ciudadanos, la cual debe desarrollarse en un ámbito social y político en el que imperen las libertades básicas de los individuos, de entre las cuales destacan las

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 266.

<sup>54</sup> En el mismo sentido, Rafael DEL ÁGUILA, sostiene, retomando a Dahl, que se requieren un conjunto de procedimientos político-instrumentales indispensables para la democracia, “La democracia”, *Ciencia Política*, *op. cit.*, p. 156; *cfr.* Norberto BOBBIO, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1995, p. 450.

<sup>55</sup> Robert A. DAHL, *La democracia y sus críticos*, p. 267.

que protegen la libertad de expresión y la existencia de la mayor variedad posible de fuentes de información.<sup>56</sup>

La libertad de expresión y la variedad de las fuentes de información juegan un papel determinante, en cuatro de los cinco rubros esenciales de una democracia: participación efectiva, comprensión esclarecida; control del programa de acción e inclusión. Si lo relacionamos con los requisitos que maneja el autor en *La poliarquía* para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes, para tener la oportunidad de: “formular preferencias, manifestar preferencias y recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias”, los requisitos de Libertad de expresión y Variedad de fuentes de información aparecen en los tres rubros, por lo que cabe destacar la importancia que Robert A. Dahl concede a estas instituciones democráticas.<sup>57</sup>

En efecto, como uno de los retos de la *poliarquía*, cuando habla de los países democráticos avanzados,<sup>58</sup> se refiere a la necesidad de acortar la brecha entre las élites de la política pública y los ciudadanos o *demos*, y menciona el papel que los medios de comunicación juegan para que los ciudadanos dispongan de información sobre las cuestiones públicas y que ésta sea adecuada tanto en su nivel como en su forma, accesible de manera universal y sin dificultades para todos los ciudadanos; propiciando su participación en el debate político y desarrollando una “masa crítica” de ciudadanos bien informados, lo bastante numerosa y activa como para estabilizar y afianzar el proceso democrático.<sup>59</sup>

#### 1.4.1. El ciudadano y la participación política

¿Qué sentido tiene la participación política en las democracias liberales? La participación política es uno de los conceptos claves ligados al ejercicio de la

---

<sup>56</sup> En el mismo sentido, ver Adam PRZEWORSKI, “Democracia y participación”, en *Metapolítica*, volumen 3, número 10, abril-junio de 1999, México, 1999, pp. 250-252.

<sup>57</sup> Robert A. DAHL, *La poliarquía*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>58</sup> Robert A. DAHL, *La democracia...*, *op. cit.*, p. 406 y ss.

<sup>59</sup> “Según la concepción democrática, la igualdad política debe mantenerse merced a un conjunto definido de procedimientos legales y constitucionales, apoyados por la opinión pública y sancionados en caso de ser necesario por vía legal, que garanticen a todos ciertos derechos, oportunidades y obligaciones, necesarios (y quizá incluso suficientes, si son plenamente alcanzados) para que haya igualdad política”, DAHL, *La democracia...*, *op. cit.*, pp. 390-391.

ciudadanía. Un ciudadano es, en su acepción más simple, el miembro de una comunidad política, sujeto de derechos y obligaciones. El concepto de ciudadanía proviene de Grecia, en la Atenas del siglo V a. C. los ciudadanos eran los protagonistas de la vida social y política. No todos los habitantes de las ciudades eran ciudadanos: sólo aquellos que disfrutaban de un cierto status. Los rasgos esenciales de la ciudadanía antigua o republicana eran el privilegio<sup>60</sup> y la participación política.

El sentido originario de la palabra participación en latín era el de tomar parte en un reparto y, también, comunicar algo. La participación política en la democracia antigua implicaba participación directa en el gobierno de la ciudad;<sup>61</sup> era lo que hacía libre a las ciudades, el espacio original de la ciudadanía.<sup>62</sup>

Los derechos políticos incluían el participar en la asamblea, el derecho a ser magistrado, legislador o jurado. En su dimensión social, los ciudadanos tenían derecho a poseer tierras y casas, recibían dinero por el ejercicio de sus derechos políticos y por participar en desfiles militares, tenían derecho a cierta seguridad social cuando ya no podían valerse por ellos mismos, etc.

La ciudadanía antigua era muy participativa (representada por el llamado ciudadano total) y muy exclusiva (estaba excluida la inmensa mayoría de la población, es decir, menores, mujeres, metecos y esclavos).

Esta ciudadanía implicaba una dimensión normativa relativa a la relación entre el ciudadano y el gobierno. A este concepto de ciudadano le corresponden unas virtudes públicas fundamentales para la vida y la libertad de la ciudad: el

---

<sup>60</sup> Los ciudadanos eran aquellos que tenían una posición superior que los hacía merecedores de participar en el gobierno de las ciudades. ¿Cuáles eran los beneficios de la ciudadanía? El primero es el rasgo esencial de la ciudadanía antigua, la participación política: “gobernar y ser gobernado”, de acuerdo con Aristóteles.

<sup>61</sup> De acuerdo con Ángel RIVERO, “En los lejanos tiempos de la Atenas de Pericles la participación política tenía un significado principal bien definido y preciso [...] Éste era el denotado entonces por el concepto mismo de ciudadano. En palabras de Aristóteles, ciudadano era aquél susceptible de ocupar un cargo público. De manera más descriptiva era ciudadano quien en uso de su *parresía* (libertad del lenguaje) *isonomía* (igualdad ante la ley) e *isegoría* (igualdad de acceso y palabra en la asamblea), en el *ágora* (asamblea) participaba del gobierno de la ciudad”, ver “Representación política y participación”, en *Ciencia Política*, Rafael DEL ÁGUILA, editor, Madrid, Trotta, 1997, p.208

<sup>62</sup> Sigo la explicación de Ángel RIVERO, “Tres espacios de la ciudadanía”, Memoria del Diplomado *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, Xalapa, 2001.

ciudadano otorga sus fuerzas e incluso la vida, si es necesario, a favor de la ciudad, la cual le otorga a cambio, libertades y privilegios.

En la ciudadanía antigua, republicana, los hombres son formados como ciudadanos en las virtudes públicas, lo que se traduce en anteponer lo público a lo privado. Lo que define la virtud del ciudadano es comportarse como hombre, defender su república y también contribuir a su sostenimiento. Esto incluye pagar impuestos, lo que contribuye al engrandecimiento y sostenimiento de la ciudad. Igualmente importante es participar en la defensa militar.

La idea del gobierno de las ciudades desapareció con el mundo clásico para volver a aparecer al final de la Edad Media y el Renacimiento, sobre todo en las ciudades-repúblicas italianas.

Si la dimensión pública es el núcleo de la ciudadanía antigua, el núcleo de la ciudadanía moderna o liberal es la dimensión privada. La ciudadanía liberal aparece con el nacimiento de los Estados nación. Inspirada por Hobbes, es una ciudadanía muy distinta a la antigua, ya que es la ciudadanía de la afirmación de los derechos individuales frente a la comunidad-ciudad. Es un tipo de ciudadanía en la que la dimensión pública se ve sustituida o seriamente restringida por una dimensión privada muy importante: uno tiene derechos, uno tiene una soberanía distinta, que no puede ser revocada por la propia ciudad; uno tiene leyes que le protegen frente a sus compatriotas. La dimensión pública queda eclipsada por la afirmación de la privacidad del individuo poseedor.

La ciudadanía liberal es un contrato entre los individuos y el Estado en el que quedan reflejados las obligaciones y derechos de uno y otro. Históricamente los teóricos han enfatizado más los derechos sobre las obligaciones de este tipo de ciudadanía, pero no debe perderse de vista que los privilegios o derechos no son inherentes a la naturaleza humana sino resultado de negociaciones, pactos o procesos concretos y precisos de derechos y obligaciones.

La ciudadanía liberal se caracterizó por la conversión del súbdito en ciudadano. El concepto liberal de ciudadanía se construyó como resultado de una relación entre los individuos y el Estado. Hay muchas teorías acerca de cómo se

construyó esta ciudadanía, que tiene que ver con el declive de las viejas repúblicas y el triunfo de una forma política bien distinta: el Estado nación.

En el Estado nación, los ciudadanos preceden al Estado en sus derechos y prerrogativas, y construyen un Estado para proteger aquello que ya poseían individualmente. “En su forma más básica el Estado liberal está orientado a la protección de los derechos pre-políticos de los ciudadanos (vida, libertades y propiedad). Son ciudadanos porque se han asociado (la sociedad civil frente al estado de naturaleza) formando grupos, y se han asociado (son una sociedad no una comunidad) de forma benéfica, esto es, para beneficio mutuo de todos los integrantes: la ciudadanía significa protección de los derechos reconocidos por la sociedad”.<sup>63</sup>

La protección de los individuos a través del Estado exige la ampliación del concepto de ciudadanía. Si Hobbes aporta el argumento liberal de la justificación de los derechos a partir de un individuo privado con derechos pre-políticos, es Locke quien pone de relieve que la protección de estos derechos precisa de un ciudadano participante políticamente. En el *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil*,<sup>64</sup> John Locke sostiene que el ciudadano otorga un consentimiento limitado al poder político para que ejerza esta protección de derechos pero se reserva la posibilidad de controlar al poder político de forma permanente. Pero ahora, a diferencia de lo que ocurría en el modelo republicano, la participación se orienta a la protección de los derechos individuales y no al ejercicio colectivo del autogobierno.

La relación entre las autoridades y los individuos equivale a derechos civiles, a la protección de sus bienes particulares. Estos derechos civiles, en Inglaterra principalmente y en otros lugares en los que el liberalismo triunfó, dan paso a los derechos políticos. La existencia de derechos individuales significa una limitación a la soberanía del Estado y la protección de esta soberanía de los individuos frente al Estado exigía mecanismos de responsabilidad política de forma que el Estado estuviera sometido al control de los ciudadanos.

---

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> John LOCKE, *op. cit.*, Capítulo Cuarto.

T. H. Marshall, en su ensayo clásico “Ciudadanía y clase social”,<sup>65</sup> sostiene que la soberanía liberal puede contemplarse como una secuencia que progresa a medida que la libertad de los ciudadanos va integrando una mayor igualdad de los mismos. De este modo, en el siglo XVIII habrían aparecido los derechos civiles, en el siglo XIX los derechos políticos y en el siglo XX los derechos sociales, culminación del progreso social y político.<sup>66</sup>

La ciudadanía liberal implicaba la igualdad de derechos y obligaciones. La defensa de los derechos de los ciudadanos es la primera obligación del Estado, para lo cual es preciso que los ciudadanos cumplan sus obligaciones, una de las cuales es la impositiva, ya que si el ciudadano precisa de protección en sus propiedades e intereses, debe contribuir al sostenimiento de las instituciones y personal del Estado.

En esta etapa el ciudadano es el hombre privado, el individuo poseedor: “Este individuo privado busca proteger lo suyo en el terreno de la política a través de un mínimo de participación política convencional o el ejercicio de derechos políticos.”<sup>67</sup>

La participación política moderna ha perdido el significado de la ciudadanía antigua, de privilegio y participación directa en el gobierno, actualmente está referida a la participación en el proceso de elección de los gobernantes, y a la que se ejerce desde la sociedad civil.

Sin duda, la que ha recibido mas atención es la primera, ya que la democracia liberal hace depender de esa participación política la autorización o desautorización del gobierno y de sus políticas. Lo que se ha denominado producción de legitimidad implica que el gobierno ha sido autorizado en forma expresa por los ciudadanos, mediante el proceso electoral, para presentarse como titular legítimo del poder público, y de ese modo sus decisiones gozan de autoridad y se perciben como obligatorias.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> T. H. MARSHALL y Tom BOTTOMORE, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza editorial, 1998.

<sup>66</sup> *Ídem*, p. 22 y ss.

<sup>67</sup> Ángel RIVERO, “Tres espacios de la ciudadanía”, *op. cit.*

<sup>68</sup> Ángel RIVERO, “Representación política y participación”, *op. cit.*, p. 226.

En el segundo sentido, que es el que a mí me interesa resaltar, la participación política en la actualidad se ejerce desde la sociedad civil, a través de diversos mecanismos de participación (la participación en campañas electorales, la presión sobre los representantes políticos, la militancia en los nuevos movimientos sociales, ONGs, grupos de interés, lobbies, la participación en manifestaciones legales, la desobediencia civil, etc.).

Los motivos para la participación política se refieren a aquello que impulsa a los ciudadanos a intervenir de formas variadas, de acuerdo a la percepción que tengan acerca de la influencia política que pueden ejercer y que pueden verse limitadas o favorecidas en un régimen que se encuentre en transición hacia la democracia, o sea ya un régimen democrático en consolidación o consolidado.

En estas condiciones surgen, entre el Estado y la sociedad, desde hace algunos años los “movimientos sociales alternativos” que buscan, en una serie de temas como el feminismo, las minorías étnicas, sexuales, culturales (el ecológico entre ellos)<sup>69</sup>, los canales de comunicación entre los ciudadanos y el Estado. Son, en opinión de Offe: “los nuevos movimientos sociales políticamente relevantes como los movimientos que reivindican *ser* reconocidos como actores políticos por la comunidad amplia –aunque sus formas de acción no disfruten de una legitimación conferida por instituciones sociales establecidas-, y que apuntan a objetivos cuya consecución *tendría* efectos que afectarían a la sociedad en su conjunto más que al mismo grupo solamente”.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Ver Ángel VALENCIA, “Los movimientos sociales y el ecologismo”, en *Ciencia Política*, Rafael DEL ÁGUILA, editor, Madrid, Trotta, 1997, pp. 451-476.

<sup>70</sup> Claus OFFE, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1996, p. 176. Entre las características de estos movimientos se pueden mencionar a) el interés por un territorio (físico), un espacio de actividades, o “mundo de vida”; b) grupos con una raíz común en valores, tales como autonomía e identidad en contraposición a manipulación, control, dependencia, burocratización, etc.; c) un diferente modo de actuar: el modo interno de actuar en conjunto de varios individuos, para formar una colectividad, que se caracteriza por ser informal, discontinua, *ad hoc*, y el modo externo de acción con participantes, campañas, gente que espontáneamente toma la palabra, redes, ayudantes voluntarios y donaciones. Por lo que se refiere a este modo de actuar externo, “vemos que las tácticas de las manifestaciones y de otras formas de acción recurren a la presencia física de (grandes masas de gente). Estas tácticas de protesta tratan de movilizar a la opinión pública y de atraer su atención con métodos legales (las más de las veces) aunque no convencionales.”; d) el grupo por lo general se concibe monotemático, dejando un amplio espacio para legitimaciones y creencias entre los que protestan; e) los movimientos sociales de interés no se refieren a otros actores en términos de negociaciones, compromisos, mejoras, sino en términos de antinomias sí/no, ellos/nosotros, deseable/intolerable, ahora/nunca. Esto puede explicarse dice

### 1.4.2. La cultura política

El concepto de cultura política se perfila con claridad sobre la década de los años sesenta dentro de la Ciencia y Sociología Políticas, sufriendo luego un estancamiento, para renacer con vigor en los años noventa del siglo pasado. El esplendor de los años sesentas se debió sin duda a la buena acogida que en aquel tiempo tuvo la obra de Almond y Verba.<sup>71</sup> En la obra *Política Comparada*, G. Almond y G. Powell definen: “la cultura política es el patrón de actitudes individuales y de orientación con respecto a la política para los miembros de un sistema político”.<sup>72</sup>

El estudio de las actitudes y del comportamiento y de la participación políticas, se ha denominado cultura política.<sup>73</sup> Dos autores clásicos, Almond y Verba, en su libro *Civic Culture*, estudiaron las orientaciones individuales, las cuales incluyen distintos componentes: a) las *orientaciones cognitivas*, es decir, el conocimiento que en cualquiera de sus grados se tiene sobre los objetos políticos; b) las *orientaciones afectivas*, o sea, los sentimientos positivos o negativos, los compromisos y los rechazos con respecto a los objetos políticos; y c) las *orientaciones evaluativas*, que hacen referencia a los juicios y valoraciones sobre los objetos políticos. Las tres dimensiones expuestas se encuentran combinadas en cada individuo de forma que es difícil establecer sus fronteras claras.

Por objetos políticos se comprende al sistema político como un todo, los roles políticos o estructuras, los individuos o grupos que desempeñan esos roles

---

Ofte porque atribuyen una prioridad tan alta y universal a sus exigencias centrales que no tiene sentido sacrificar una parte de ellas; f) Los actores pueden identificarse 1.entre la nueva clase media, especialmente aquellos elementos que trabajan en profesiones de servicios humanos o en el sector público; 2. elementos de la vieja clase media y 3. una categoría de la población formada al margen del mercado de trabajo (huelguistas, estudiantes, amas de casa, jubilados, por ejemplo), pp. 178, 179, 181.

<sup>71</sup> Gabriel A. ALMOND y Sidney VERBA, *The Civic Culture, political attitudes and democracy in five nations*, Princeton, Princeton University Press, 1972. En 1983 estos mismos autores han publicado, como compiladores, una obra titulada *La cultura cívica revisada*.

<sup>72</sup> G. ALMOND, y G. POWELL, *Política Comparada*, Buenos Aires, Paidós, 1975, p. 50.

<sup>73</sup> Robert A. DAHL, al referirse a la cultura política sostiene que “En su conjunto, las creencias, actitudes y predisposiciones conforman una cultura política, o tal vez varias subculturas políticas, en las que son socializados los activistas y ciudadanos en diversa medida”, *La democracia...*, op. cit., p. 315.



(hacia los que vierten sentimientos de confianza u hostilidad) y las políticas y los problemas específicos y el individuo en sí mismo como actor político.

“Los autores de *La cultura cívica* disponían de las hipótesis y teorías formuladas por la sociología política, la psicología social y la psicoantropología, pero sobre todo tenían a su disposición la técnica de investigación de muestreo, que les condujo a una profundidad y elaboración mucho mayores de las dimensiones subjetivas de la política de las democracias estables.”<sup>74</sup>

Combinando las distintas dimensiones de las orientaciones políticas, G. Almond y S. Verba clasificaron la cultura política en tres tipos ideales:

- a) *Cultura política parroquial* (o localista). Es la propia de aquellos individuos que manifiestan poca o ninguna conciencia sobre los objetos que integran el sistema político nacional.
- b) *Cultura política de súbdito*. Los individuos que componen este tipo son aquellos que conocen de la existencia de un sistema político, e incluso son beneficiarios conscientes de algunos de sus productos (leyes, asistencia, etc.), pero carecen de sistema de respuesta, no participando, pues en los procesos de canalización de las demandas sociales.
- c) *Cultura política participante*. Es el tipo de cultura que identifica a aquellos ciudadanos que conocen su sistema político, sus roles, las personas que los desempeñan y además participan, como actores políticos, en los distintos procesos de articulación y canalización de demandas, llegando incluso a participar en la toma de decisiones.

Según estos autores “la cultura participante, es una en la cual los miembros de la sociedad tienden a estar explícitamente orientados al sistema como un todo y a las estructuras políticas y administrativas y a los procesos: en otras palabras, tanto a los insumos (*inputs*) como a los productos (*outputs*) del sistema político.”<sup>75</sup>

El ciudadano es una mezcla particular de orientaciones de participación, súbdito y parroquialismo, por lo cual añaden tres tipos de culturas políticas mixtas:

---

<sup>74</sup> Gabriel A. ALMOND, “La historia intelectual del concepto de cultura cívica”, en *La democracia en sus textos*, op. cit., p. 361.

<sup>75</sup> Gabriel A. ALMOND y Sidney VERBA, *The Civic Culture*, op. cit., p. 19.

la cultura parroquial-de súbdito; la cultura de súbdito-participante y la cultura parroquial-participante.

Almond y Verba ofrecen todo este aparato conceptual y terminológico para llegar al concepto de cultura cívica, el modelo de cultura política mixta propuesto. Los ciudadanos que pertenecen a esta categoría mantienen un nivel muy alto y compartido de legitimidad de las estructuras políticas, donde el individuo puede desarrollar un sentimiento de competencia política y de confianza para con las otras personas, que permite que el ciudadano se sienta conforme con el gobierno en líneas generales, pero se considerará competente y legitimado para oponerse a él en aquellas cuestiones que así lo requieran.

Si la cultura política es entonces el conjunto de actitudes, creencias y orientaciones con respecto a la política que caracteriza a un sistema político en un momento dado, entonces es válido sostener que no existe una cultura política homogénea, y que los rasgos característicos que la componen estarán en relación con la historia y la tradición.

Se puede sostener que los estudios de Almond y Verba acerca de la cultura política llegaron a establecer las bases fundamentales de uno de los paradigmas más importantes en la Ciencia Política moderna, aunque es necesario señalar que tal vez precisamente por su relevancia, fue objeto de continua crítica<sup>76</sup> y de revisión constante de sus principales asertos.

Entre algunas de las críticas que se le han formulado se encuentra la de Lipjhart que censura a los autores de la *Cultura Cívica* el haber extendido demasiado el concepto de cultura política llevándola más allá de ser un conjunto de actitudes referidas a objetos políticos, para atribuirle efectos hacia la sociedad

---

<sup>76</sup> “Las críticas hacia estos autores podrían resumirse: en primer lugar, por qué definir la cultura política a través de las actitudes (que no son directamente observables) y no de los comportamientos, y en segundo lugar, al ser las actitudes políticas verdaderas totalidades se presentaron muchas objeciones contra la división tan específica en categorías (cognitivas, afectivas y evaluativas), ya que la relación es tan constante que casi es imposible identificarlas por separado. Particularmente, con respecto al concepto de cultura cívica, la reprobación más extendida es su concepción normativa y la imposibilidad en el análisis real de hablar de culturas políticas nacionales [...] haciendo caso omiso de la existencia de subculturas”, Paloma ROMÁN MARUGÁN, “La socialización y la cultura políticas” en *Fundamentos de Ciencia Política*, Andrés DE BLAS GUERRERO, y Jaime PASTOR VERDÚ, coordinadores, primera reimpresión, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1999, p. 262

en general y las relaciones interpersonales. Argumenta que con ello se introduce una vaguedad innecesaria que en su opinión es posible evitar confinando la noción de cultura política a la actividad política explícita.<sup>77</sup>

John Street resume al igual que Mariano Torcal<sup>78</sup> los planteamientos de B. Barry y C. Pateman, quienes enfocan sus críticas asumiendo una posición ideológica diferente a la de los creadores de la *Cultura Cívica*, en tanto consideran inadecuado que el paradigma haya sido construido a partir de un concepto normativo de democracia que exige un equilibrio óptimo entre la participación de los ciudadanos y la existencia de élites políticas autónomas, sosteniendo como punto de partida que las democracias de los Estados Unidos e Inglaterra eran las mejores y las más estables, sin llegar tampoco a formular un juicio acerca de la calidad democrática de otros países.

Son numerosas las elaboraciones teóricas encaminadas a señalar los aspectos débiles o incompletos de la construcción de Almond y Verba; al respecto, es necesario mencionar que la mayor parte de ellos se encuentra muy próxima al tiempo de su elaboración: Downs, 1957; Olson, 1965; Barry, 1972; Bateman, 1979; Laswell, 1954, Edelman 1971 y 1972, Geertz, 1973, entre otros.<sup>79</sup>

Sin embargo, no es sino hasta la década de los años noventa que se genera un intento “...serio de reconstrucción de un nuevo paradigma en torno a la *cultura política*. El postmaterialismo intenta explicar el estado actual de la cultura política en las sociedades industriales avanzadas, a partir de una profunda renovación en el acervo de los valores individuales...”<sup>80</sup>

En su libro Ronald Inglehart,<sup>81</sup> sostiene que en las sociedades industriales que han disfrutado de una prosperidad mas o menos prolongada, en las que se da por sentada una situación de bienestar, aparecen otros factores culturales que

---

<sup>77</sup> Cit. pos John STREET, “Political Culture –from civic culture to mass culture”, *British Journal of Political Science*, vol. 24, 1995, p. 100.

<sup>78</sup> Mariano TORCAL, “Cultura Política”, en *Ciencia Política*, Rafael DEL ÁGUILA, editor, Madrid, Trotta, 1997, p. 235 y ss.

<sup>79</sup> Mariano TORCAL, *op. cit.*, p. 237.

<sup>80</sup> Paloma ROMÁN MARUGÁN, *op. cit.*, p. 258.

<sup>81</sup> Ronald INGLEHART, *El cambio cultural de las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1992.

conducen a la democracia y a los cuales denomina valores postmaterialistas, los cuales surgen en épocas relativamente recientes.

Los valores postmaterialistas –sostiene- conducen a la democracia por tres razones: en primer lugar suponen un énfasis en la participación y auto-expresión de los individuos como algo inherente a la democracia; ésta la consideran intrínsecamente deseable y no sólo como un medio para alcanzar el bienestar cuando las razones eran exclusivamente materialistas; de igual modo, el postmaterialismo proporciona un abanico más amplio de normas democráticas básicas.

El perfil del ciudadano con esta nueva cultura política es un joven, entre los 25 y 40 años, con alto grado de educación y una posición económica desahogada. Este individuo ha surgido, de acuerdo con este autor, como resultado de los cambios básicos que se han operado durante los últimos años en las sociedades democráticas avanzadas, tanto en la esfera de la economía como en la de la familia, que han ido conformando un mundo en que las relaciones interpersonales son cada vez más flexibles, y en que existe una mayor tolerancia en los comportamientos.

También aprecia un aumento del debate político de problemas políticos concretos y el cambio en los modos de participación ciudadana. Existe una fuerte crítica contra las organizaciones jerárquicas tradicionales como son los partidos políticos, sindicatos, etc., buscando nuevas formas de participación menos formales, como las que mencioné en el apartado anterior.

Así, según las investigaciones empíricas realizadas por Inglehart, los valores de la democracia, como pueden ser el aprecio de la libertad, el apoyo a los derechos de expresión y opinión, el respaldo hacia los medios masivos de comunicación que sean independientes, la tolerancia política, el respaldo a elecciones competitivas entre otros, son mayormente respaldados por quienes pugnan por valores postmateriales como lo son el respeto a una vida mejor, un medio ambiente sano, salud, seguridad, calidad de vida, contacto con la

naturaleza entre muchos otros, existiendo una muy probable relación entre postmaterialismo y democracia.<sup>82</sup>

Para los efectos de mi propuesta de una efectiva participación de los ciudadanos sobre la base de una oportuna y veraz información, sólo añadiré adhiriéndome a Mariano Torcal: “[que existe] la posibilidad de que las actitudes políticas de un determinado ciudadano pueden cambiar con el transcurrir de los años; es decir, que los ciudadanos pueden adquirir valores democráticos a través de experiencias en un nuevo régimen. Esto supone admitir la posibilidad de que exista un proceso de aprendizaje o de resocialización adulta unido al cambio de gobierno.”<sup>83</sup>

### **1.5 La información y el ciudadano**

Actualmente el ciudadano participa de manera sustancial en la democracia, para lo cual debe contar con la información necesaria para la generación de consensos que permitan la participación ciudadana en la toma de decisiones como condición de existencia y de posibilidades de un régimen democrático, así como poseer toda aquella información que contribuya a la formación de la opinión personal, y posteriormente facilite la deliberación de los asuntos públicos como cauce para la creación de la opinión pública.

Para el Estado liberal y sus constituciones la información carecía de relevancia jurídica, pues la protección constitucional se destinaba a la conducta capaz de generarla. Lo que se protegía era la libertad de expresión e información, con la simple prohibición de la censura previa. Y se hacía no por su importancia política, sino por su importancia civil, como medio de autoexpresión y desarrollo de la personalidad individual.

---

<sup>82</sup> INGLEHART, Ronald, *Modernization and Postmodernization. Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton, Princeton University Press, 1997, p. 212 y ss. “Our findings suggest that political culture plays a much more crucial role in democracy than the literature of the past two decades would indicate. Although it does not seem to be the immediate cause of the transition to democracy, political culture does seem to be a central factor in the survival of democracy [...] Its survival also depends on what ordinary people think and feel.” *op. cit.*, p. 215.

<sup>83</sup> Mariano TORCAL, “Cultura Política”, en *Ciencia Política*, Rafael DEL ÁGUILA, editor, Madrid, Trotta, 1997, p. 246.

La separación Sociedad-Estado, que está en la base de la concepción liberal del mundo, resume de acuerdo con Schmitt “las contraposiciones príncipe y nación, corona y cámaras, gobierno y representación nacional.”<sup>84</sup> Su punto de partida lo constituye la afirmación rotunda de los valores y derechos de la sociedad y, la consecuente negación de cualquier forma de actuación estatal. Los fisiócratas, los primeros expositores de esta contraposición, lo expresaron del siguiente modo: la sociedad es lo real y lo natural, el Estado lo artificial y condenable. La importancia política de la opinión pública aparece con la sociedad civil, con el desarrollo de la imprenta y de la prensa. En el plano político los fisiócratas explican y justifican el funcionamiento de la sociedad a través del concepto de opinión pública.<sup>85</sup>

La distinción entre lo público y lo privado se había realizado hasta entonces sobre el texto clásico de Ulpiano, según lo cual lo público, el derecho público, es el derecho que se refiere al Estado, mientras el privado, es el derecho que regula las relaciones entre los particulares. Al negar los fisiócratas cualquier tipo de organización estatal, lo que queda son las relaciones privadas, y es de las opiniones emitidas libremente por los particulares en la prensa, los libros, los salones, el club, donde surgirá una opinión general, que es la opinión pública y la publicidad burguesa, estudiada por Habermas.<sup>86</sup>

Con el advenimiento de la modernidad se modificó la distinción entre lo público y lo privado de acuerdo con Habermas y se añadió un nuevo concepto: “lo social”. Esta distinción se asoció en primer lugar a la publicidad burguesa y en segundo lugar a la opinión pública.

---

<sup>84</sup> Carl SCHMITT, *La Defensa de la Constitución*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, Madrid, Tecnos, 1983, p. 129.

<sup>85</sup> Según Herman HELLER “la doctrina de la opinión pública debe a la escuela fisiocrática su primera formulación”, *Teoría del Estado*, primera reimpression de la segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 224. El término *opinión pública* supone la formación de un público apto para generar puntos de vista: El público en cuestión es sobre todo un público de ciudadanos, un público que tiene una opinión sobre la gestión de los asuntos públicos, y por lo tanto, sobre los asuntos de la comunidad política. En síntesis: el ‘público’ no es sólo el sujeto, sino también el objeto de la expresión. Una opinión se denomina pública no sólo porque es *del* público (difundido entre muchos, o entre los mas) sino también porque afecta a objetos y materias que son de *naturaleza pública*: el interés general, el bien común, y en esencia, la *res pública*. Giovanni SARTORI, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1999, p. 169.

<sup>86</sup> Jürgen HABERMAS, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, cuarta edición, México, GG Mass media, 1994, Capítulo II.

En el primer caso, lo público aparece en el momento en que la sociedad comienza a separarse del Estado: fue con el advenimiento del capitalismo temprano, con la instalación de un nuevo orden social, que apareció la publicidad burguesa, esto es, el acceso de las personas privadas a la publicidad, todo lo cual se materializaba en las nuevas "...relaciones: el tráfico de mercancías y noticias creado por el comercio a larga distancia del capitalismo temprano."<sup>87</sup>

"Las actividades y dependencias que hasta el momento habían sido proscritas en el marco de la economía doméstica, aparecen en el umbral hogareño a la luz de la publicidad."<sup>88</sup> Este salir de lo privado a lo público, de acuerdo con Habermas en sentido moderno, nace con la expansión de los mercados, con el tráfico de mercancías y noticias.

Según sostiene este autor, comienza a establecerse una diferenciación entre lo público-estatal y la esfera privada que se hace pública y enfrentada al poder político, en tanto excluida de ese poder:

El poder público se consolida como un perceptible estar-frente-a aquellos que le están meramente sometidos y que, por lo pronto, sólo encuentran en él su propia determinación negativa. Porque ellos son las personas privadas que, por carecer de cargo alguno, están excluidas de la participación en el poder público. 'Público' es este sentido estricto resulta análogo a estatal; el atributo no se refiere ya a la 'corte' representativa de una persona dotada de autoridad, sino más bien al funcionamiento regulado según competencias, de un aparato dotado del monopolio de la utilización legítima de la violencia.<sup>89</sup>

En cuanto a la opinión pública, es importante señalar que la prensa incipiente (los periódicos aparecen semanalmente al principio, y diariamente a mediados del siglo XVII) todavía no era una prensa política, y el primer orden de las noticias tienen que ver, precisamente, con el tráfico mercantil, para facilitar las inversiones; más tarde el interés de las nuevas autoridades en dar a conocer órdenes y disposiciones, convirtió a sus destinatarios por vez primera en "público".<sup>90</sup>

La autoridad dirigía sus comunicaciones "al" público, es decir, en principio a todos sus súbditos, pero la realidad es que sólo llegaban a los "estamentos ilustrados" ya que con el Estado moderno surgió una nueva capa burguesa de la

---

<sup>87</sup> Jürgen HABERMAS, *op. cit.*, p. 53.

<sup>88</sup> Jürgen HABERMAS, *op. cit.*, 57.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 59.

sociedad que, sin comprender a la realeza, reunía a juristas, médicos, curas, oficiales y sabios. “La autoridad provoca [...] un eco que permite la toma de conciencia del *publicum* –el abstracto oponente del poder público- su autocomprensión como un competidor en el juego, como público de la naciente *publicidad burguesa*. Una publicidad tal se desarrolla en la medida en que el interés público de la esfera privada de la sociedad burguesa deja de ser percibido exclusivamente por la autoridad y comienza a ser tomado en consideración como algo propio por los mismos súbditos.”<sup>91</sup>

Puesto que la sociedad, dice Habermas, contrapuesta al Estado: “delimita, por un lado, un ámbito privado, claramente distinguido del poder público, pero como, por otro lado, la reproducción de la vida rebasa los límites del poder doméstico privado, convirtiéndose en un asunto de interés público, la zona de continuado contacto administrativo se convierte en zona ‘crítica’ también en el sentido de que reclama la crítica de un público racionante.”<sup>92</sup> Y esto lo realiza el público a través de la prensa.

Puesto que se trata de una publicidad de personas privadas, dice Habermas, la publicidad hay que encontrarla en el ámbito privado: “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. La publicidad política resulta de la publicidad literaria, media, a través de la opinión pública, entre el Estado y las necesidades de la sociedad.”<sup>93</sup>

Después de un primer público, que ya establecimos relacionado con el tráfico de mercancías y de noticias, paulatinamente encontramos un público ilustrado, que se fue apropiando de una cultura ampliada que antes sólo era privativa de la realeza, que se materializó en los cafés, los salones, los teatros, participando de las piezas teatrales y musicales, alrededor de los diarios y de la lectura de las ideas filosóficas de la época.

---

<sup>91</sup> Jürgen HABERMAS, *op. cit.*, p. 61.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 68.



Estos nuevos espacios que aparecen con carácter impolítico, serán el embrión de la nueva publicidad política, como sostiene Habermas, en tanto como opinión pública enfrentados y excluidos del poder político, pero a la vez adquiriendo un sentido de igualdad social por sus propias situaciones de igualdad fuera del Estado.

Se comenzó entonces a constituir un “público juez”, en tanto lector o concurrente a conferencias públicas, que intentó legitimar su espacio frente al poder en calidad de opinión pública.

Es así como el concepto de lo público dejó de ser un término preferentemente jurídico referido exclusivamente a la actividad del Estado y se convirtió además en un término sociológico-político referido a los asuntos de interés general para la sociedad.

Por otra parte, la consagración del principio de publicidad en la actuación gubernamental fue uno de los motores de la lucha contra el antiguo régimen: la oposición a un gobierno que se ejercía a través del secreto. El principio de publicidad era desconocido en la práctica parlamentaria anterior a los procesos revolucionarios burgueses: “En la historia política y constitucional inglesa se colocaron desde un principio, las deliberaciones y votaciones de las Cámaras bajo el régimen del secreto, en una doble perspectiva: en primer lugar, impidiendo al público el acceso a los lugares de las sesiones, y, en segundo término, prohibiendo a los diputados, o a personas ajenas al Parlamento, publicar o dar noticias de los contenidos de los debates sin la debida autorización.”<sup>94</sup> Sería Bentham en su obra *Essays on Political Tactics* quien asumiría la defensa del principio de publicidad del parlamento inglés.<sup>95</sup>

Para los revolucionarios franceses era claro que el principio de publicidad constituía una garantía esencial de la libertad política. La publicidad se elevó a la condición de principio estructural del Estado burgués, concentrando la exigencia de la publicidad en la discusión parlamentaria, la Constitución de 1791 estableció

---

<sup>94</sup> Pedro DE VEGA, “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”, en *Revista Estudios Políticos*, no, 43, nueva época, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, enero-febrero, 1985, p. 46.

<sup>95</sup> Otros ejemplos de defensa de la publicidad son citados por Jürgen HABERMAS, *Historia y crítica de la opinión pública, op. cit.*, Capítulo III.

en su título III Capítulo III, sección 2ª: “Las deliberaciones del cuerpo legislativo serán públicas y las actas de sus sesiones serán impresas”. Sobre estas pautas se constitucionalizaron en el continente europeo las dos formas de publicidad (presencia del público en las sesiones y la publicación de los debates en la prensa).

Rudolf Smend al tratar “Sobre el problema de lo público y la Cosa Pública”<sup>96</sup> nos traslada históricamente a la importación alemana de la palabra latina y anglosajona *publicitá*, *publicity* en el siglo XVIII. Se trataba de una publicidad nueva y revolucionaria, promulgada por la Revolución Francesa en su oposición al estado de cosas anterior, denominado “feudal,” en el que no dominaba lo común, la *res pública*, la “publicidad”, sino la propiedad privada feudal de derechos, poderes y bienes. Así, va a representar la publicidad, lo común, designando al ámbito del *populus*, y concretamente el pueblo organizado, el pueblo como comunidad, el argumento bajo el cual este nuevo orden de cosas intentará conquistar el mundo occidental.

Nos refiere Smend que se pueden distinguir tres niveles de significado de lo público, los cuales están interrelacionados y sólo en su agrupamiento es posible reconocer su contenido:

- a) El primer significado es el que se refiere a lo público como lo manifiesto, de accesibilidad a los ámbitos de interés general. Aquí se incluye la disponibilidad de lo público para su utilización en la formación de un portador de lo público, un público, incluye sobre todo la libertad de prensa, pero también la libertad de asociación y de reunión. También forman parte de estos elementos el carácter directa o indirectamente público de los poderes estatales mismos: las negociaciones públicas entre los cuerpos legislativos, la publicidad de la justicia y la crítica pública de todo lo que se refiere al Estado en la forma de responsabilidad ministerial que se valida en el Parlamento. “No puede ser un hombre libre aquél al que le está negada la libertad de expresión,

---

<sup>96</sup> Rudolf SMEND, *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 272 y ss.

la posibilidad de participar en la vida pública a través de la ‘cosa pública’, de la representación popular y de la justicia”.<sup>97</sup>

- b) Con el surgimiento de la vida pública moderna nace el público, que es la vida pública personificada. Éste vive de la “cosa pública”, sólo dentro de ella puede cumplir la función de la formación de la opinión pública. La importancia de lo público es mayor en el terreno político que en cualquier otro. Así como la formación de una opinión y una voluntad públicas, que puedan representar de alguna manera la voluntad democrática popular, depende de su existencia en el ámbito público, también sucede lo mismo con la representación y la organización de la unidad política.
- c) Pero la última y definitiva justificación de lo público o de la “cosa pública” reside en su capacidad de trasladar el concepto, desde el nivel fáctico, real, al de la norma; desde la situación de lo manifiesto, a la definición de publicidad consagrada en el ordenamiento jurídico, que es la esencia que le corresponde a los Estados modernos.

Por ello es recomendable que los Estados democráticos incluyan dentro de sus constituciones a todos los elementos que integran el principio de publicidad,<sup>98</sup> que ofrece como resultado limitar la actuación del gobierno. Se considera a la publicidad como una condición para que las instituciones que controlan efectivamente al poder puedan funcionar: estas instituciones serían el parlamento o congreso, el poder judicial y la prensa (la opinión pública).<sup>99</sup> No se podría pensar en un Poder Legislativo que no tenga acceso a la información del Poder Ejecutivo, ni en una prensa sin tener las garantías suficientes para acceder a los archivos

---

<sup>97</sup> Rudolf SMEND, *Constitución y Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 276-277.

<sup>98</sup> Miguel REVENGA SÁNCHEZ, *El imperio de la política (Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano)*, Barcelona, Ariel, 1995, p. 19: “La publicidad es un elemento esencial de la democracia. Sea lo que sea que se entienda por ésta, ninguna teoría democrática merece tal nombre si no incluye entre sus elementos claves la transparencia de la acción del gobierno.”

<sup>99</sup> Javier DE LUCAS MARTÍN sostiene que las garantías de los controles del poder son “Parlamento, Proceso Judicial y Prensa, aparentemente la primordial es el Parlamento, donde se advertirá la conexión entre participación y control como núcleo de la democracia participativa”, ver “Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Madrid, Nueva época, Tomo II, 1985, p. 133; “De secretos, mentiras, y razones de Estado” en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, número 52, mayo de 1995, p. 23.

públicos, ni en un Poder Judicial que carezca de los medios necesarios para garantizar la tutela judicial de los individuos que sufrieron atropellos por parte del poder.

En la teoría liberal del Estado esa publicidad ya ocupaba un lugar político importante como espacio de intersección entre Estado y sociedad. El poder público suponía “lo manifiesto”, lo “abierto al público”, lo contrario a lo privado. La publicidad de las normas y la transparencia de los actos del poder público fue considerada como elemento esencial de la democracia y sobre todo como garantía contra el uso arbitrario del poder y de los secretos. La valoración del ejercicio del poder conforme a los principios que caracterizan el Estado de derecho no puede hacerse si no se cuenta con la absoluta transparencia de su ejercicio, sin la cual es imposible establecer responsabilidades tanto políticas como civiles y penales.

Con el Estado democrático las cosas cambian, pues cambia también la manera de concebir la relación entre Estado y sociedad, y la función de las libertades individuales. Sociedad y Estado ya no interactúan de la misma manera en que solían hacerlo en el Estado liberal. Este cambio de perspectiva en la relación Estado-Sociedad es resultado del contenido del Estado social y democrático de derecho.

Se ha transformado lo que se denomina el ámbito de *lo público*, el espacio donde se hacen manifiestas las cosas, lo accesible al conocimiento de cualquiera, y donde por principio se debe hacer manifiesto todo lo perteneciente a la *cosa pública* a la colectividad, porque se presume que debe interesar a todos.<sup>100</sup>

En los Estados democráticos el proceso de la libre discusión de las ideas tiene un significado del cual carece en los Estados liberales. Para Ignacio Villaverde:

La diferencia estriba en que, en los Estados democráticos, la libre discusión es un componente *jurídico* previo a la toma de una decisión que afecta a la colectividad, e inexcusable para su legitimación, y no sólo una consecuencia política del ejercicio de ciertas libertades individuales. La decisión debe formarse en la discusión, porque es en

---

<sup>100</sup> En ese sentido ver Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ, *Los derechos del público*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 21 y ss.

ésta en la que todos deben participar con libertad y en condiciones de igualdad, donde no hay mayorías ni minorías, y todas las opciones valen lo mismo.<sup>101</sup>

El papel que interpreta el Estado democrático en este nuevo escenario, en la libre discusión de la ideas y de la información que reciben los ciudadanos, por lo tanto, ya no puede ser el mismo que interpretó en el Estado liberal clásico. Las constituciones liberales se preocupaban de proteger al individuo de las ingerencias que en su esfera de libertad de expresión pudiera realizar el Estado. Una garantía que se centraba en la prohibición de la censura previa. Su función era servir de marco de la libre discusión de los desacuerdos y conflictos, *el mercado de las ideas*.

El derecho a ser informado abre un cauce de interacción entre la sociedad y el Estado, que propicia que dejen de verse como dos ámbitos opuestos, para concebirse en interacción, la cual tiene lugar en el ámbito de *lo público*, a través del acceso a la información, que permite una participación más activa e intensa del individuo en la toma de decisiones democráticas. El individuo debe gozar de protección no sólo cuando expresa su opinión, sino también cuando pretende informarse para poder participar en el proceso democrático.

El derecho a la información es un derecho democrático indispensable para la participación de los ciudadanos en el debate público, que contribuye a la formación de la conciencia cívica sobre los derechos individuales, e incide sobre los deberes a cargo del poder público de dar satisfacción a dichos derechos, por lo que, resulta permisible atribuirle el papel de condicionante de una participación ciudadana óptima en los asuntos públicos, igual a través de individuos debidamente informados, que mediante la formación de una opinión pública libre, contribuyendo al pluralismo democrático.

La función del ordenamiento jurídico en lo relativo al derecho a la información es el de garantizar que nadie impida al individuo tener conocimiento de los asuntos públicos: “La información adquiere ahora una relevancia jurídica de la que carecía, porque sus cualidades y las condiciones en las que debe darse su circulación y su posesión repercuten directamente en la forma y alcance de la

---

<sup>101</sup> Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ, *Los derechos...*, op. cit., p. 22.

participación de la colectividad en la toma de decisiones sobre asuntos que le afectan [...] el régimen jurídico de la información se ha convertido en un aspecto esencial del ejercicio de la soberanía por la colectividad.”<sup>102</sup>

Un cambio profundo en la concepción sobre el Estado y la Constitución y sus respectivas funciones se produjo en la segunda mitad del siglo XX con la positivación del principio democrático y de la cláusula del Estado social, y especialmente el significado de los preceptos que contienen derechos fundamentales.

El segundo modelo dogmático llamado institucional-funcional de las libertades de expresión e información<sup>103</sup> está basado en la trascendencia sociopolítica que para el Estado democrático poseen los fenómenos que componen la relación comunicativa entre los individuos, o entre éstos y el Estado, como cauces de participación en los asuntos públicos.

No cabe duda de que siguen preservando ciertos ámbitos de libertad individual frente a los poderes públicos (dimensión subjetiva), pero también formulan cauces de intervención del Estado en la sociedad para contener la falta de vigencia real de las libertades (Estado social) y, en respuesta a esta intervención, de la sociedad en el Estado con el fin de no sólo someter a control su actividad, sino también tomar parte en las decisiones que a ella conducen (Estado democrático).<sup>104</sup>

La libertad de expresión, como los demás derechos fundamentales, no se entiende realizada actualmente sólo a través de derechos de libertad o derechos de status negativo, que implican una abstención por parte del Estado, y que corresponderían al modelo liberal. Los derechos fundamentales requieren una estructura jurídica que permita por un lado, que la vigencia de estos derechos sea efectiva, lo que implica un hacer estatal y no sólo su abstención, por otro lado, que esta estructura jurídica concrete una forma de participación del individuo que haga efectivo también ese principio igualador y liberalizador de la acción del Estado.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ, *Estado democrático, op. cit.*, p. 18.

<sup>103</sup> Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ, *Estado democrático, op. cit.*, p. 167 y ss.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 168.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 169.

La dogmática funcional tiene como punto de partida el mismo concepto de libertad de la dogmática institucional con la que coincide en sus aspectos sustanciales. Una y otra identifican los derechos fundamentales como normas que postulan un orden de valores determinado, que constituye la dimensión objetiva del derecho fundamental en cuestión y a cuya realización se somete la dimensión subjetiva. La diversidad radica en el orden de valores que les sirve de referencia. Mientras la institucional estima que cada derecho fundamental sirve a la realización de aquel concreto valor o fin en el que encuentra su fundamento (la verdad, la tolerancia, la dignidad personal) la funcional reconduce todos estos valores y fines al superior de la democracia. Tratándose de las garantías de la comunicación pública, las dos dogmáticas confluyen en el instituto de la opinión pública libre.<sup>106</sup>

La institución de la opinión pública libre es una institución política esencial para el funcionamiento del Estado democrático, un tipo de Estado que para su desarrollo presupone el sometimiento de los asuntos relevantes para la vida colectiva a la crítica o la aprobación de esa opinión pública libremente construida.

El fundamento de la garantía constitucional de la libertad individual de libre expresión de las ideas debe buscarse en su función como institución vital para la democracia. Su existencia es un presupuesto necesario para la participación y decisión libre y racional de los individuos en el Estado democrático, que se requiere como una forma de acceso a los procesos de ejercicio de la soberanía popular. La función política de las libertades (también llamadas derechos reaccionales) pasa a ocupar el primer plano del análisis jurídico de la comunicación pública.

La conexión entre opinión pública libre y democracia se manifiesta en la garantía constitucional del interés general en la información. La satisfacción de ese interés a juicio de la dogmática institucional-funcional constituye el contenido esencial de la protección constitucional de la opinión pública libre, hasta el punto de concebirse como una garantía institucional. En este sentido, la Suprema Corte de los Estados Unidos adoptó un análisis funcional de las libertades de la Primera

---

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 170.

Enmienda. El juez Burger en la SCt. US Virginia Pharmacy Board v. Virginia Consumer Council, 425 U.S. 748 (1976) sostuvo que la Primera Enmienda es “primordialmente un instrumento para ilustrar la toma de decisiones del público en una democracia.”<sup>107</sup>

La recepción y posesión de la información no sólo satisface el interés individual o colectivo, sino que también actúa como una forma de distribución y participación en el poder público, puesto que se accede y comparte la información poseída por los órganos del Estado, lo que permite un control más eficaz no sólo político, sino también jurídico, de la actividad del Estado. La transparencia y publicidad del Estado, y también sus secretos, adoptan un nuevo perfil que no puede desconocerse. La legitimación del Estado democrático exige un proceso continuo en el que se verifique la recíproca relación entre Sociedad y Estado, y en donde a aquélla también le corresponda el ejercicio de la soberanía.

La garantía constitucional de la publicidad en el Estado social y democrático de Derecho como condición esencial de la democracia no se agota en la protección de la participación del individuo en la toma de decisiones políticas a través de diversos medios jurídicos como la libertad de expresión, el derecho de manifestación y reunión, el sufragio universal o la protección de la libertad de asociación política, sino también contemplando y protegiendo un proceso de comunicación pública que permita al individuo acceder en igualdad de condiciones a dicho proceso y discusión, como público pasivo, para poder así participar con libertad en el proceso político, estar informado de los asuntos públicos que le conciernen, y esporádicamente responder manifestando su oposición si los gobernantes que tienen el poder han traspasado el umbral de su legitimidad.

---

<sup>107</sup> La Corte Suprema de los Estados Unidos adoptó una interpretación funcional de la Primera Enmienda donde el ideal político del interés del público en estar adecuadamente informado será lo que establezca el ámbito de protección de aquélla. Ver David O'BRIEN, *El derecho del público a la información*, *op. cit.*, p. 125 y ss.



## 1.6 Información y secreto

Estrechamente relacionado con todo lo hasta aquí tratado, es menester preguntarse ¿qué tan compatible resulta el secreto con la democracia? o dicho de otro modo ¿es permisible que el Estado se reserve información?. Habría que distinguir entre la licitud del secreto por una parte, y la utilización del engaño o la mentira por la otra. Ya Kant enseñaba la exigencia del principio de publicidad y la exclusión correlativa del engaño y del secreto. Especialmente tajantes son sus afirmaciones sobre la incompatibilidad del secreto con los principios de acción política y sobre la mentira como el mayor crimen por cuanto niega aquello más básico que hay en el hombre: su capacidad de comunicar con los demás.<sup>108</sup>

Tanto el antiguo régimen como el Estado de derecho tienen un denominador común: la búsqueda por cualquier medio de su propia conservación. Para cumplir este objetivo, el Estado desde sus orígenes hasta la fecha, ha utilizado el secreto de Estado, que se basa en que la publicidad o difusión de determinados asuntos puede crear una situación de peligro para la defensa y salvaguarda del Estado, que es el bien jurídico protegido.<sup>109</sup>

La aparición de la razón de Estado<sup>110</sup> coincide con el nacimiento del Estado mismo, como una técnica de conservación y ampliación del poder político.<sup>111</sup> La

---

<sup>108</sup> Cfr. Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ, "Derecho y Poder: el poder y sus límites" en *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Madrid, Universidad Carlos III, *Boletín Oficial del Estado*, año IV, número 7, enero de 1999, nota 32, p. 49

<sup>109</sup> Seguiré la explicación general de este tema en José Antonio GUEVARA BERMÚDEZ, *Los secretos de Estado. (Un acercamiento a sus controles en el Estado de Derecho*, tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid, marzo de 2003.

<sup>110</sup> Existe polémica sobre a quién atribuir la paternidad de la idea de Razón de Estado. Algunos autores como F. Meinecke consideran que se le debe a Nicolás Maquiavelo en su obra *El Príncipe*; otros afirman que éste jamás utilizó la frase Razón de Estado y que quien la empleó por primera vez fue Giovanni Della Casa. La mayoría coincide en que el primer uso literario se le reconoce a Francesco Guicciardini entre los años 1523 y 1527 y en que fue Giovanni Botero quien se encargó de difundir la idea. Ver Manuel GARCÍA PELAYO, estudio introductorio a la obra de Giovanni Botero, "La razón de Estado y otros escritos" en *Obras completas*, Volumen II, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

<sup>111</sup> Para diversos autores, como Gregorio PECES-BARBA y Rafael DEL ÁGUILA la razón de Estado consiste en el criterio último de justificación de la acción política que tiene por objetivo la conservación y crecimiento del mismo Estado. Ver sobre este tema Gregorio PECES-BARBA, *Tránsito a la modernidad y derechos fundamentales*, Madrid, editorial Mezquita, 1982, p. 47; Rafael DEL ÁGUILA, "Razón de Estado y razón cívica", en *Claves de Razón Práctica*, Madrid, número 52, mayo de 1995, p. 11.

razón de Estado como justificación se empleaba cuando no había otro argumento que usar.<sup>112</sup> Desde sus orígenes, le da agilidad a las decisiones y actuaciones políticas en aras de la consolidación del poder soberano.

Friedrich Meinecke sostiene que la razón de Estado es “[...] la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer para mantener al Estado sano y robusto [...] la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento [...] Vivir libre e independientemente no significa otra cosa para el Estado que seguir la Ley que le dicta su razón de Estado.”<sup>113</sup>

Desde el tránsito a la modernidad, el secreto y el engaño han sido instrumentos recomendados para conservar y ampliar el poder: para los jefes, el secreto se justificaba para hacer frente a las constantes amenazas tanto internas como externas, derivadas del interés recíproco que se tenían para conquistarse y dominarse. En aquel entonces, el secreto era legítimo ya que servía para la protección, fortalecimiento y expansión de la organización política en una época de conflictos religiosos y territoriales. Más adelante, los nacientes Estados conservaron la institución del secreto porque se justificaba su uso para afrontar los peligros que los amenazaban, producto de las tensiones internas y amenazas externas derivadas de su afán recíproco de expansión.

En el Estado absolutista el poder se caracteriza por ser ejercido en secreto. La llegada de las revoluciones burguesas trajo consigo una nueva forma del ejercicio del poder. El poder público contra el que luchaban los “ilustrados” era oculto, no transparente, de hecho lo relacionado con el poder público se definía por su confidencialidad, por ser secreto, mientras que lo privado tenía que ser público. Con dichas revoluciones los papeles se invierten y el poder público se ejerce en público, nace y se desarrolla la opinión pública.

A pesar de lo anterior, los liberales no eliminaron el secreto, sino que reconocieron su peso específico para el ejercicio del poder (de ahí la frase la información es poder) y su necesidad en la conservación, fortalecimiento y

---

<sup>112</sup> Rafael DEL ÁGUILA, *La senda del mal. Política y Razón de Estado*, Madrid, Taurus, 2000, p. 98.

<sup>113</sup> Friedrich MEINECKE, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*, tercera ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, traducción de Felipe González Vicen, 1997, p. 3.

expansión del Estado. La razón de Estado se transforma, se expresa en las mismas leyes como situación de excepción, ya que el Estado puede incumplir con algunos de los principios que lo legitiman (protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, por ejemplo) en orden a conservar la seguridad del Estado y defenderlo de las fuerzas que lo amenazan. Desde entonces se postula la idea que favorece la opacidad para resolver los problemas públicos del Estado.

El Estado de Derecho tampoco eliminó por completo esta facultad “necesaria” para conservar la estructura del propio Estado, ya que la misma se ve reflejada, en muchos de los casos en las Constituciones como estados de excepción, que velan por la seguridad del Estado frente a amenazas del interior y del exterior, por ejemplo para hacer frente a problemas de salud, o de seguridad precisos, sin el deber de satisfacer los procedimientos ordinarios para resolverlos. Sin embargo, estos regímenes de excepción deben cumplir, por lo general, con un procedimiento formal de inicio, con una duración o vigencia limitada y con facultades limitadas para satisfacer las necesidades concretas.<sup>114</sup>

Actualmente los *arcana imperiales* del antiguo régimen se transformaron en los secretos oficiales modernos, información reservada al conocimiento público, en los cuales se limita la publicidad de ciertos documentos a casos excepcionales, para alcanzar determinados fines, que pueden consistir en la defensa del Estado, la seguridad nacional, las relaciones exteriores, la política monetaria, los secretos militares, comerciales, industriales, o la protección de algunos derechos fundamentales, como la intimidad o los datos personales, por ejemplo.

Constituye una realidad que el Estado de derecho tiene positivizado el secreto como una excepción del principio de publicidad, con el propósito de garantizar otros intereses reconocidos constitucionalmente: “El secreto pugna en cambio, de modo radical, con los postulados del moderno Estado de derecho, cuya cualidad esencial es, por definición, la existencia de un Gobierno controlado por la ley. Y, sin embargo, es una realidad que el secreto de Estado ha pervivido en todas las democracias constitucionales como técnica asociada a la protección

---

<sup>114</sup> Es el caso del artículo 29 constitucional en nuestro país.

de la seguridad nacional, arbitrándose en todas ellas mecanismos para garantizar su preservación, pero planteándose también el espinoso problema de sus límites y de su control parlamentario y judicial.”<sup>115</sup>

Así como sostengo que el secreto es una constante en la vida de los Estados, lo cual nos hace suponer que es un elemento esencial para el funcionamiento del mismo, es posible afirmar también que el engaño nunca es un recurso lícito, porque desvirtúa el punto de partida de la democracia, el principio de autonomía (la idea de participación, la noción de ciudadanía, la titularidad de la soberanía). En este sentido Gregorio Peces Barba sostiene: “Del mismo modo que en la vida privada, el engaño, la mentira, son reprobables en la vida pública porque constituyen, insisto, un obstáculo dirigido contra dos principios sin los que no cabe democracia: el acceso de los ciudadanos a la información, al conocimiento sin el cual no se puede ejercer de forma libre y consciente su voluntad soberana y, en consecuencia y en segundo lugar, la posibilidad misma de control del poder.”<sup>116</sup>

Del secreto oficial no es posible una definición tan categórica ni una radical exclusión en la vida pública, como tampoco lo es en los asuntos privados, como lo ha puesto de manifiesto Simmel.<sup>117</sup>

José Antonio Guevara Bermúdez, en la investigación realizada para obtener el grado de Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, titulada “Los secretos de Estado. (Un acercamiento a sus controles en el Estado de derecho)” sostiene que es posible hablar de secreto oficial como el género, dada la amplitud de materias que protege, y de sus especies: 1. Secreto de Estado, será aquél que oculte del conocimiento público la información que es necesaria para garantizar la seguridad (defensa y militares) y los intereses del Estado (económicos, financieros, cambiarios, comerciales) por ejemplo; 2. El secreto industrial, protege las informaciones y documentos que contienen patentes y diseños industriales, o informaciones relativas a la producción de ciertos bienes o

---

<sup>115</sup> Blanca LOZANO, *La desclasificación de los Secretos de Estado*, Madrid, Cívitas, Colección Cuadernos Cívitas, 1998, p. 166.

<sup>116</sup> *Idem.*

<sup>117</sup> Georg SIMMEL, *Sociología*, Madrid, R. de Occidente, 1977.

productos que se consideran estratégicos para el Estado o que se le entregaron a éste por empresas con carácter confidencial; 3. El secreto militar sustrae del conocimiento público aquella información que sea necesaria para que se proteja la potencialidad bélica del Estado y sus estrategias militares de defensa; 4. El secreto administrativo busca asegurar el buen funcionamiento de la administración mediante el ocultamiento de la información que registra las opiniones ofrecidas para la toma de decisiones o las informaciones para el funcionamiento interno de la misma.<sup>118</sup>

Para asegurar la eficacia del secreto, las democracias contemporáneas autorizan a los tres poderes del Estado a mantener cierta información fuera del conocimiento público y la imposibilidad de acceder a esta información se regula por las legislaciones de acceso a la misma o a los archivos o documentos públicos, como excepción, como información reservada o confidencial, como veremos en los próximos capítulos. Es muy importante que la legislación que regula esta información reservada al conocimiento público garantice simultáneamente la protección de los intereses del Estado así como el derecho de acceso a la información y la participación de las personas en los asuntos públicos del Estado, como se explicará en el Capítulo Cuarto, apartado 4.2.3.

La democracia, precisamente porque se sitúa en la esfera de la política, de la cosa pública, tiene como regla general la transparencia, el principio de publicidad, y sólo de modo excepcional y restrictivo puede permitirse el secreto, ya que “no hay participación real, ni participación posible, ni, en definitiva, legitimidad democrática, sin principio de publicidad, porque, por otra parte, no hay control donde no hay transparencia, y sin control eficaz del poder no hay democracia.”<sup>119</sup>

Los secretos de Estado desde sus orígenes han sido un instrumento de cobertura de la impunidad y la corrupción, que afectan al derecho a la información y a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, ya que sin la

---

<sup>118</sup> Cfr. José Antonio GUEVARA BERMÚDEZ, *Los secretos de Estado. (Un acercamiento a sus controles en el Estado de Derecho)*, tesis doctoral dirigida por Eusebio Fernández García, Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Bartolomé de las Casas, marzo de 2003, p. 387-388.

<sup>119</sup> Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 50.

publicidad del actuar político, que sirve de instrumento proveedor de información para la decisión colectiva y fundamental para la democracia, el Estado puede, desde el ocultamiento, mentir o engañar a la ciudadanía.

Se trata, por lo tanto, de establecer que una condición más para la consolidación de la democracia es el que los ciudadanos tengan acceso oportuno y confiable a la información que se genera en torno al desempeño de las autoridades, para poder valorar su eficiencia y eficacia, y a las características relevantes de las personas que ocupan o pretenden ocupar los cargos públicos.<sup>120</sup>

### 1.7. Teoría de las transiciones

Construir y mantener en un Estado un sistema político que pueda ser considerado como una democracia exige de una acción constante que es realizada por su sociedad y su gobierno, la cual transita por muy diversas fases; es en virtud de ello que numerosos autores han estudiado los cambios políticos de los Estados autoritarios o totalitarios hacia un régimen democrático, entendiendo conforme a Leonardo Morlino por cambio político: “las diversas transformaciones encaminadas a ese fin, que acontecen en el sistema político y/o sus componentes.”<sup>121</sup> De esos estudios sobre las transiciones de un Estado autoritario a uno democrático se han estructurado diferentes teorías,<sup>122</sup> desde las llamadas teorías de la modernización y de la dependencia, hasta las consideradas de la “tercera generación” o teorías de la transición.

---

<sup>120</sup> Cfr. Adam PRZEWORSKI: “Tal vez lo más trascendente sea la importancia de la información. La mayor dificultad tanto para informarle al gobierno de lo que queremos que haga como para juzgar su desempeño, consiste en que nosotros, los ciudadanos, no sabemos lo suficiente”, “Democracia y representación”, en *Metapolítica*, 10, volumen 3, abril-junio 1999, México, 1999, p. 250.

<sup>121</sup> Leonardo MORLINO, *Cómo cambian los regímenes políticos*, traducción de José Juan González Encinar, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 47. Para MORLINO, “los cambios más profundos no siempre tienen lugar de un día a otro y a consecuencia de un único hecho o acto. Más probable es que un cambio fundamental sea el resultado de un conjunto de pequeños cambios marginales y graduales, hasta que llegue a superar el *umbral de transformación* más allá del cual el sistema ‘se convierte en otro’”, *op. cit.*, p. 55.

<sup>122</sup> Véase Salvador MARTÍ I PUIG, “¿Y después de las transiciones qué? Un balance y análisis de las teorías del cambio político”, en *Estudios Políticos*, 113, Nueva Época, julio-septiembre 2001, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001, pp. 101-124.

Para los efectos de este trabajo y siguiendo a O'Donnell y Schmitter por transición política en sentido amplio entendemos el cambio de un régimen político a otro.<sup>123</sup> Si se habla específicamente de una “transición democrática” se implica que el cambio va de un régimen autoritario a otro democrático, mientras que hablar de transición política en general deja abierta la posibilidad de que se pase de un autoritarismo a otro con distintas características o signo ideológico.<sup>124</sup>

De acuerdo con O'Donnell y Schmitter “las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria”.<sup>125</sup>

Al estudiar las características de la democracia, Adam Przeworski nos dice que: “La transición de un régimen autoritario a un sistema democrático consiste en dos procesos simultáneos, aunque en cierta medida autónomos: un proceso de desintegración del régimen autoritario, que a menudo asume la forma de una “liberalización” y un proceso de instauración de las instituciones democráticas”<sup>126</sup>

Este mismo autor al mencionar las posibles causas del derrumbe de un régimen autoritario señala que el régimen ya haya cumplido con las necesidades que llevaron a su establecimiento y la “pérdida de legitimidad” a la que identifica como la falta de apoyo, aceptación o consentimiento hacia ese régimen.

En el proceso que parte de la transición hacia el logro integral de la democracia es posible señalar diversas etapas: liberalización, democratización, consolidación e institucionalización de la democracia.<sup>127</sup> “Marca la liberalización el inicio de la transición, consiste en una ‘etapa de apertura y tolerancia’ en la cual

---

<sup>123</sup> O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD, *Transiciones desde un gobierno autoritario, 4, Conclusiones tentativas desde las democracias inciertas*, primera reimpresión, Barcelona, Paidós, 1994, p. 19.

<sup>124</sup> La distinción fundamental que se elabora por la doctrina se hace entre regímenes democráticos y regímenes no democráticos, entendido los primeros de acuerdo a las características que han sido definidas en los apartados anteriores.

<sup>125</sup> O'DONNELL, SCHMITTER, *op. cit.*, p. 19.

<sup>126</sup> Adam PRZEWORSKI, “Algunos problemas en el estudio de la transición” en *Transiciones desde un gobierno autoritario, Perspectivas comparadas, tomo 3*, Guillermo O'DONNELL, Phillipe C. SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD, *op. cit.*, p. 93

<sup>127</sup> Ver sobre este tema Héctor FIX-ZAMUDIO y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, tercera edición, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 288 y ss.

los gobernantes comienzan a modificar las reglas del régimen autoritario, extendiendo las libertades civiles, pero sin llegar aún a la democracia”<sup>128</sup>

Por liberalización política se entiende el proceso de apertura política controlada dentro de un marco básico de reglas del juego, para permitir el desahogo de presiones y prolongarse más en el tiempo, al que recurren los gobiernos autoritarios cuando se percatan de que no podrán continuar con sus rasgos esenciales.<sup>129</sup>

En circunstancias normales, ese proceso de liberalización política ocurre en situaciones de emergencia, cuando la presión ciudadana en contra del régimen autoritario ha cobrado tal intensidad, que no deja otro camino a la élite autoritaria que abrir nuevos espacios de participación y expresión a la disidencia.<sup>130</sup>

La democratización comienza cuando empiezan a implantarse ciertos requisitos procedimentales de la democracia: reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición, competencia libre de los partidos, reconocimiento de las asociaciones o acceso a ellas, una legislación electoral imparcial y mecanismos constitucionales que propicien la participación de todos los sectores políticos.<sup>131</sup> Esta etapa puede ser frenada, no llegar a completarse o tomar otra dirección y así volver a un régimen autoritario.

Adam Przeworski sostiene que en el impulso hacia la liberalización y la democratización de un régimen autoritario hacia uno democrático debemos estudiar no sólo los intereses, sino las percepciones de los actores políticos sobre la probabilidad de que la transformación de un régimen de una manera particular tenga éxito.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 293.

<sup>129</sup> Cfr. O'DONNELL y SCHMITTER: “Así pues, cuando los gobernantes controlan de manera comparativamente firme y prolongada la transición, es menos probable que haya un levantamiento popular, y en caso de que lo haya, estará más limitado en el espacio y en el tiempo. En tales circunstancias, la presión para trascender la liberalización será menor...”, *op. cit.*, tomo 4, p. 89. Ver pp. 19-31.

<sup>130</sup> Cfr. José Antonio CRESPO, “El fin de la liberalización política en México”, en *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, César CANCINO, coordinador, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., Colección Estudios Comparados 2, 1998, pp.97-114.

<sup>131</sup> *Idem*.

<sup>132</sup> Adam PRZEWORSKI “Algunos problemas en el estudio de la transición”, en *Transiciones desde...3 Perspectivas comparadas*, *op. cit.*, p 89.



La consolidación y la institucionalización de la democracia son fases posteriores, acontecen cuando el régimen político se va fortaleciendo.

Para responder las preguntas que surgen una vez que son instauradas las instituciones democráticas, después de un proceso de transición: ¿cómo se puede mantener o afirmar el nuevo régimen? ¿qué factores son necesarios para alcanzar un régimen democrático y cómo crearlos? se ha acuñado de unos cincuenta años a la fecha el término de consolidación democrática.<sup>133</sup>

La expresión “consolidación democrática”, de manera semejante a lo que ocurre con otros conceptos de las ciencias sociales no es unívoco, en tal virtud, es pertinente precisar cual de los diversos significados que se le atribuyen es al que aludo en el presente apartado. Para ese efecto, acudo al ensayo que bajo el nombre *What is democratic consolidation* publicó hace unos años el profesor austriaco Andreas Schedler, en el cual destaca al menos cinco conceptos diferentes. Así, en ocasiones -dice- se emplea en el sentido de prevenir la quiebra de la democracia (*preventing democratic breakdown*); se le suele entender como el conjunto de situaciones encaminadas a prevenir la erosión o el desgaste de la democracia (*preventing democratic erosion*); también es empleado como el proceso orientado a completar la democracia (*completing democracy*); bien como profundizar en la democracia (*deepening democracy*), y finalmente como el hecho de organizar adecuadamente la democracia (*organizing democracy*).<sup>134</sup>

En relación a esas diferentes acepciones Shedler sostiene que es preferible se reconozcan de manera recíproca diversos significados a mantener un *statu quo*

---

<sup>133</sup> Ver Leonardo MORLINO, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 49 y ss.; “Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa” en J. BENEDICTO Y R. REYNARES edits., *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza editorial, 1992, pp. 35-75; “Consolidamento democratico: alcune ipotesi esplicative”, en *Rivista Italiana di Scienza Política*, vol. 16, 1986, pp. 439-459; S. MAINWARING, “Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues” en *Issues on democratic consolidation. The new South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame, 1992; Samuel P. HUNTINGTON, *La tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, op. cit., pp. 190-250; Juan J. LINZ & Alfred STEPAN, *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

<sup>134</sup> Andreas SHEDLER, “What is democracy”, en *Journal of Democracy*, volume 9, number 2, april 1998, Johns Hopkins University Press, USA, p. 94.

que origine una confusión conceptual, inclinándose por atribuir al concepto en cuestión el sentido de asegurar los logros obtenidos una vez que ha sido factible aplicar las reglas de la democracia, evitando que se produzca cualquier regresión autoritaria, haciendo énfasis en las expectativas de continuidad de los logros democráticos alcanzados, los cuales deben proyectarse hacia el futuro.

Por consolidación democrática entendemos “el proceso de firme establecimiento y adaptación de las estructuras democráticas y relaciones entre el régimen y la sociedad civil, que permiten que el régimen democrático gane autonomía y legitimidad. En otras palabras, el proceso implica el reforzamiento del régimen democrático para impedir posibles crisis futuras”.<sup>135</sup>

La consolidación, según Giuseppe Di Palma debe ser limitada en el tiempo, entendida como la “construcción de reglas competitivas capaces de prevenir que jugadores esenciales boicoteen el juego”. La consolidación no puede vincularse sólo a un suceso, sino a la repetición y acumulación de ellos.<sup>136</sup>

De acuerdo con Huntington, los años siguientes a la llegada al poder de un gobierno democrático generalmente se caracterizan por un declive en la efectividad de los primeros líderes, y la comprensión creciente de que la llegada de la democracia no sería por sí sola, la solución de los grandes problemas sociales y económicos que enfrentaba el país, lo cual trae aparejada una cierta desilusión popular: “Lo que determina si una nueva democracia sobrevive o no, no es, en primera instancia, la seriedad de los problemas a los que se enfrenta o sus posibilidades de resolverlos; es la manera como los líderes políticos responden a su incapacidad para resolver los problemas a los que se enfrenta el país.”<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> La definición es de Leonardo MORLINO, en “Consolidamento democratico...*op. cit.*”, pp. 77-88, cit. pos. César CANCINO, “Consolidación democrática y reforma del Estado en América Latina” en *Problemas y perspectivas de la Democracia en América Latina*, Darío SALINAS FIGUEREDO, coordinador, México, Universidad Iberoamericana, Asociación Latinoamericana de Sociología, Triana editorial, 1999, p. 18.

<sup>136</sup> Ver sobre este tema Giuseppe DI PALMA, “La consolidación democrática” en Varios autores, *Democratización, partidos políticos, y procesos electorales*, México, IEPES, 1998, p. 47 y ss. De acuerdo con este autor se han elaborado algunos test para averiguar en qué momento se produce la consolidación entre los que cabe mencionar: un determinado número de elecciones libres, un número de parlamentos, la estabilización de resultados electorales, el desarrollo de cierta madurez del parlamento, gobierno o cuadros de partido. Otro criterio más de fondo es el que sostiene que la consolidación es lo mismo que la obtención de legitimidad por parte del régimen.

<sup>137</sup> Samuel P. HUNTINGTON, *La tercera Ola*, *op. cit.*, p. 232.

La distinción entre el apoyo a la democracia y el apoyo a los gobiernos que producen las elecciones democráticas, por parte de las élites y los ciudadanos, después de la euforia derivada de la alternancia en el régimen, y la adaptación a la realidad de la comprensión de que la democracia no significa que se resolverán los problemas, significa que los gobernantes pueden ser cambiados. Esta incipiente cultura democrática que comienza con la desilusión y la nostalgia del antiguo régimen, origina un descenso de las expectativas de los actores políticos sobre los logros de una democracia idealizada, y a la larga influye favorablemente en la consolidación democrática.

De acuerdo con Juan Linz y Alfred Stepan existen tres condiciones previas para la consolidación: “—una viva e independiente sociedad civil, una sociedad política con suficiente autonomía y un consenso operante acerca de los procesos de gobierno y constitucionalismo y el Estado de Derecho--- son virtualmente prerequisites de una democracia consolidada”<sup>138</sup>

Según estos autores, una democracia consolidada moderna, más que un régimen, es un sistema interactuante configurado por diferentes escenarios que no tienen posibilidad de actuar aislados, sino que requieren un soporte recíproco.

Esos cinco escenarios lo constituyen la sociedad civil, organizada bajo los principios de libertad de asociación y comunicación; una sociedad política cuyo principio básico radica en que opere una contienda electoral libre e inclusiva; un Estado de Derecho en que predomine el orden constitucional; una organización estatal que opere bajo las normas de una dominación burocrática racional y legal en el sentido de Weber, y una sociedad económica en que se haya institucionalizado el mercado.

Los cinco escenarios requieren del apoyo de los otros; por ejemplo, la sociedad civil reclamaría un Estado de Derecho que establezca garantías legales a sus integrantes, un aparato estatal que haga operar sus derechos a organizarse y actuar si sus derechos son violados, y una sociedad económica suficientemente plural para respaldar el grado necesario de su autonomía y vitalidad para operar.

---

<sup>138</sup> Juan J. LINZ & Alfred STEPAN, *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 10.

Sólo en esa medida los intereses y valores de la sociedad civil se convierten en los generadores más importantes de la sociedad política.<sup>139</sup>

Debido a que el propósito de este trabajo es analizar el papel que el derecho a la información juega en un Estado democrático, sólo abordaré el primero de los aspectos mencionados por Linz y Stepan, relativo la sociedad civil bien informada,<sup>140</sup> que interacciona con la sociedad política en la que los electores deben ser libres para emitir su voto de acuerdo a sus preferencias, lo cual implica supuestos que no se agotan en el hecho de poder, sin cortapisas, cruzar una papeleta a favor de un determinado candidato; detrás de esa acción se requiere que se haya formado una opinión, la cual solamente se puede considerar como posiblemente existente, en tanto pueda ser el resultado de haber conocido todos los elementos que influyen para integrar un conocimiento pertinente de lo que se va a decidir.

Dicho en otros términos, estaremos frente a una decisión libre en tanto sea una decisión que se tomó después de haber tenido la oportunidad efectiva de estar cabalmente informado; elecciones libres y libertad para elegir con opiniones impuestas o sin ellas, no son libres en realidad. “Un pueblo soberano que no tiene propiamente nada que decir, sin opiniones propias, es un soberano vacío, un rey de copas.”<sup>141</sup> De ese modo, el derecho a la información se convierte en un factor determinante de la democracia.

Por último, la institucionalización de la democracia por naturaleza es más duradera, según Di Palma, y en ella deben establecerse la estructuración de las instituciones y de sus correspondientes redes. La consolidación e institucionalización están fuertemente vinculadas.

---

<sup>139</sup> Juan J. LINZ y Alfred STEPAN, *op. cit.*, p. 14.

<sup>140</sup> El papel de la información en las poliarquías también fue destacado en la obra de Robert A. DAHL, ver nota 49, también véase Adam PRZEWORSKI, nota 51 y 115.

<sup>141</sup> Giovanni SARTORI, *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva imagen, 2000, p. 55.

