

Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política

04

Cuadernos de
transparencia



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

JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA

ius publicum versus arcana imperii



Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política

JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA

DIRECTORIO

Ximena Puente de la Mora
Comisionada Presidente

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado

Areli Cano Guadiana
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

María Patricia Kurczyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Joel Salas Suárez
Comisionado

José de Jesús Ramírez Sánchez
Coordinador Ejecutivo

Adrián Alcalá Méndez
Coordinador de Acceso a la Información

Luis Gustavo Parra Noriega
Coordinador de Protección de Datos

Yuri Zuckermann Pérez
Coordinador Técnico del Pleno

Federico Guzmán Tamayo
Coordinador del Secretariado Ejecutivo del
Sistema Nacional de Transparencia

Comité Editorial

Areli Cano Guadiana

Oscar Mauricio Guerra Ford

Joel Salas Suárez

Jesús Rodríguez Zepeda

José Roldán Xopa

Javier Solórzano Zinser

Gerardo Villadelángel Viñas

Cristóbal Robles López

Secretario Técnico del Comité Editorial

ÍNDICE

El autor	4
Presentación	5
Introducción	7
I.- Los <i>Arcana Imperii</i> y el secretismo del poder político	11
II.- La aparición del Estado y la <i>razón de Estado</i>	15
III.- La tradición liberal y el ideal del Estado transparente	22
IV.- El principio de publicidad	32
V.- Rutas del debate contemporáneo	39
Conclusiones	46
Notas	51
Bibliografía	57

EL AUTOR

**JESÚS
RODRÍGUEZ
ZEPEDA**

Doctor en Filosofía Moral y Política por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España y profesor Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Iztapalapa). Es coordinador general de la Maestría y el Doctorado en Humanidades en la UAM-Iztapalapa. Entre los libros que ha publicado se encuentra *La política del consenso. Una lectura crítica de El liberalismo político de John Rawls, ¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?, Un marco teórico para la discriminación, El igualitarismo liberal de John Rawls, Estudio de la Teoría de la Justicia y Democracia, educación y no discriminación.*

04

Cuadernos de
transparencia

PRESENTACIÓN

LA TRANSPARENCIA EN LOS ASUNTOS DEL ESTADO NO ES UNA MODA, ni una ocurrencia académica de última hora, todo lo contrario: la transparencia es un concepto que tiene una larga historia intelectual, una profunda raigambre filosófica que halló un lugar central en las construcciones del pensamiento más importantes: desde Platón y Aristóteles, pasando por Kant, Bobbio, Habermas, hasta llegar a John Rawls y muchos otros clásicos contemporáneos.

Así pues, puede decirse que la transparencia es una idea que está presente en casi todos los grandes sistemas de la elaboración política, y ya en el siglo XVII, se convirtió en una de las piezas –absolutamente clave– de la gran corriente liberal gracias a los Tratados de John Locke: “...el poder político sólo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel Estado en que todos los hombres se encuentran por naturaleza... libremente, dotados de la mismas ventajas y por lo tanto, depositarios de los mismos derechos, derechos que le otorgan el poder tener vista de cómo proceden las cosas del Estado...”.

Que todos “tengan vista” de lo que ocurre al interior del Estado, he ahí la afirmación democrática y plenamente moderna de la transparencia, formulada en el temprano año de 1690.

Pero el concepto no nació fácilmente ni se petrificó con los años, al contrario: ha sido sujeto a un continuo estira y afloja intelectual y política a lo largo de siglos, pues si para Platón el conocimiento de las verdades de la política debe estar reservado al selecto club de los reyes, de los aristócratas, del gobernante que está por encima de la plebe, dos mil años después, para Rawls ocurre exactamente lo contrario: los políticos y gobernantes están obligados a razonar públicamente sus acciones y decisiones, deben rendir cuentas a los gobernados. Las discusiones entre pensadores, los avances y los retrocesos, la manera en que se elaboró y se reelaboró el concepto de transparencia a lo largo de los siglos es, precisamente, la historia que nos describe aquí, Jesús Rodríguez Zepeda.

Siguiendo la línea de los *Cuadernos de Transparencia*, el presente título quiere poner al alcance de cualquier ciudadano una fascinante discusión histórica, política y filosófica: el derecho a conocer los asuntos del Estado, incluso los más difíciles y complejos, la importancia radical de que el Estado comunique e informe de lo que hace.

Pero Rodríguez Zepeda va más allá: no sólo explica las raíces intelectuales del derecho de acceso a la información, sino que insiste y subraya su corazón normativo: transparencia y publicidad no sólo son derechos, son también piezas fundamentales para la justicia, pues quien esconde, quien oculta, quien no surte información de los asuntos públicos, difícilmente ostenta o representa intereses legítimos.

De tal suerte, la filosofía clásica alemana construyó un principio democrático de enorme importancia y de grandes consecuencias, una tríada absolutamente inseparable para la vida democrática formada por la publicidad que proporciona legitimidad y que soporta a la justicia. En otras palabras: la publicidad contribuye a que las cosas del Estado sean cada vez más justas.

Es un mérito del autor haber recuperado de entre un océano de textos y de autores clásicos, las ideas y las argumentaciones complejas, darles forma, presentarlas de manera sencilla para instalarlas en la discusión del

presente mexicano. Rodríguez Zepeda en este ensayo acaba proponiendo una agenda más vasta y de mayor alcance, pues para él, la transparencia debe acabar tocando asimismo a los poderes fácticos (las grandes empresas, las corporaciones, los sindicatos, medios de comunicación) en tanto generadores de bienes públicos.

Pues bien vistas las cosas, las decisiones, acciones y omisiones de esos grandes actores sociales pueden alterar profundamente la vida y la convivencia social. Por eso su conclusión es enérgica y categórica: lo que entrafia poder, lo que puede cambiar o puede incidir en la vida de las sociedades, debe sujetarse a escrutinio público, debe ser sujeto del acceso a la información, los argumentos y la luz de la razón.

**Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública (IFAI)***

* En virtud de la reforma al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014, y de la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el IFAI cambió su denominación por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

INTRODUCCIÓN

LA TRANSPARENCIA SE HA CONVERTIDO EN UN VALOR FUNDAMENTAL EN LAS DEMOCRACIAS DE NUESTRA ÉPOCA. En efecto, hoy en día no puede concebirse una democracia que merezca tal nombre si en ella, además del gobierno de las mayorías y el imperio de la ley, no se garantiza un mínimo control de los ciudadanos sobre la acción de sus gobernantes, más allá de las elecciones periódicas. Una clave para la efectividad de este control reside en el acceso ciudadano a la información que el poder político maneja. Una democracia opaca para los ciudadanos es poco confiable e indigna de lealtad.

Es un lugar común decir que la información es un activo muy valioso en las sociedades actuales, pero es un lugar común fundado sobre una verdad mayúscula. La información es poder político o, al menos, una condición para que éste pueda ejercerse. Por ello, uno de los debates centrales en nuestra vida pública es el relativo a la relación que el Estado debe tener con la información socialmente valiosa que está a

su disposición y acerca de la manera en que debe utilizarla.

En realidad, se trata de un debate muy antiguo, que se remite a las primeras teorías de la justicia y del poder político y que no ha dejado de estar presente en las distintas etapas de la experiencia política. Se trata, también, de un debate de enorme actualidad, pues en las respuestas que encontremos en él podemos fundamentar modelos y cursos de acción para dotar de sentido y calidad a las complejas democracias de nuestro tiempo.

En este texto, de intención simplificada y didáctica, trato de reconstruir las propuestas y debates intelectuales más relevantes acerca del Estado en su relación con la información y con los derechos de los ciudadanos. La idea es reconstruir, bajo un orden cronológico, la compleja relación entre el poder político y la información socialmente valiosa que tiene a su disposición, los derechos ciudadanos relativos a esta relación y el surgimiento y desarrollo de la idea del derecho a la información

como modelo de una ciudadanía ilustrada y políticamente activa.

Se trata de un texto de historia de las ideas o historia intelectual, pero que tiene el referente de una preocupación política legítima, a saber, el de reconstruir algunas de las respuestas mejor planteadas acerca de la difícil relación entre el Estado y la información con el propósito de hacer más racional nuestra discusión sobre estos temas. Propósito que para algunos podría sonar iluso, a otros, absolutamente necesario y consecuente.

Como el lector podrá notar, esta historia intelectual se reconstruye siguiendo la ruta de las ideas de algunos de los principales filósofos de la política. Esto no se debe sólo a la (de)formación profesional del autor, sino también, cosa más defendible, a que las respuestas dadas en el terreno filosófico siguen siendo los referentes más poderosos para plantear los fundamentos del derecho a la información sin trivialidades ni acosos de la coyuntura.

Como en todo trabajo de este tipo, la reconstrucción aquí ofrecida supone una interpretación personal de las obras y aportes de los pensadores abordados. Esto implica que ésta no es la única forma posible de entender el sentido de las ideas estudiadas y, sobre todo, que a la lectura ofrecida debe suponerse un contexto de debate interpretativo que aquí se obvia por razo-

nes de espacio y de claridad. De todos modos, aunque queda abierta siempre la posibilidad de otras interpretaciones razonables e intelectualmente bien construidas, no creo que exista arbitrariedad en la línea de argumentación sugerida, y debo enfatizar que la intención del autor ha sido siempre la de ser lo más cercano posible a lo escrito en los textos clásicos presentados.

El texto está dividido en cinco capítulos. El primero de ellos versa sobre el concepto de los *arcana imperii*, esos modelos de secreto político que habrán de estar presentes en mayor o menor medida en toda experiencia política. Estos secretos políticos, en los que se conjuga la reverencia por el poder y una visión aristocrática del uso de la información, aparecen en los discursos de la Antigüedad clásica, pero, si hemos de creer a autores tan autorizados como Norberto Bobbio, sirven todavía para dar cuenta del secretismo de muchos estados modernos y contemporáneos. El segundo capítulo se orienta a delinear las relaciones entre la figura del Estado absolutista, modelo de dominio para totalitarismos y autoritarismos posteriores, y el concepto de razón de Estado. Este tipo de razón tiene todavía expresiones contemporáneas e incluso ocasionales pero ardientes defensores. Lo que preserva no es algo menor, a saber, la prioridad del poder político sobre cualquier otra consideración, pero

lo que sacrifica tampoco es poca cosa: las libertades fundamentales de los individuos. Por ello, el capítulo tercero versa sobre el modelo de Estado liberal, que indudablemente fue el primero en estar sometido a la exigencia de transparencia y obediencia a los ciudadanos. Debemos a la tradición liberal, y nada se gana con escatimarle reconocimiento, el reclamo político más prolongado para eliminar la opacidad del poder político. El capítulo cuatro tiene como propósito analizar el concepto más relevante en toda esta discusión: el de publicidad. Aunque en nuestro uso cotidiano del lenguaje, el término publicidad no parece llevarnos más allá de la mercadotecnia, aquí se rescata el sentido teórico y la relevancia normativa y política del concepto. Si uno entiende el papel que desempeña el ideal de la publicidad en la articulación de un orden social justo, podrá entender por qué es necesario que los sujetos de la política sean capaces de argumentar y tomar decisiones ateniéndose a criterios racionales, es decir, públicos o publicables. El capítulo cinco se orienta a revisar una serie de propuestas contemporáneas sobre la vida pública y los argumentos e informaciones que en ella deben prevalecer al hilo del propio concepto de publicidad. Destaco, entre otras, las ideas de Norberto Bobbio, Jürgen Habermas y John Rawls. En ellas, como en todas las discusiones

racionales, no hay respuestas definitivas ni clausura de la discusión, pero sí ideas-fuerza y modelos que integran la crítica política racional y razonada con la exigencia indeclinable de justicia. Finalmente, se ofrece una breve conclusión, en la que se decantan algunos de los principales argumentos sostenidos a lo largo del texto.

Si alguna hipótesis mantengo en esta reconstrucción intelectual es la de que una sociedad con un pleno derecho a la información no puede construirse sólo sobre la base de la transparencia del gobierno. Esta exigencia liberal es necesaria pero no suficiente. También es necesario pensar este derecho en términos de educación e ilustración de los ciudadanos, que son condiciones que permiten a éstos actuar como sujetos autónomos, informados y con sentido crítico, es decir, como verdaderos sujetos de una sociedad democrática.

Las ideas aquí presentadas no resuelven de manera directa los problemas de opacidad gubernamental y de carencia ciudadana de ilustración, ni mucho menos lo pretenden. Su función es plantear los grandes esquemas deseables para que la política efectiva, el derecho y la acción de instituciones públicas y organizaciones sociales hagan lo que les corresponda.

Debo insistir en que se trata de un texto de divulgación, aunque no una vulgarización en el sentido peyorativo

del término. Requiere, por ello, al menos una intención sostenida del lector de acercarse y mantenerse en un tema que no siempre es terso ni divertido. Diré, en descargo, que traté de ofrecer una redacción más clara y accesible de la que suelen usar los teóricos políticos profesionales. No obstante, al revisarlo, me he dado cuenta de que algunos argumentos, pese a mi intención clarificadora, son un tanto complejos, pero pido el esfuerzo y la benevolencia del lector pues simplificarlos más llevaría sencillamente a convertirlos en ideas distintas.

Al escribir el texto dudé en algún momento acerca de la conveniencia de mantener todas las referencias bibliográficas y aclaraciones que se agregan al final del cuaderno. Preferí dejarlas, porque también es tarea de la divulgación académica señalar las rutas adecuadas para que el lector interesado pueda hacer nuevas búsquedas por su cuenta.

Agradezco sinceramente al Instituto Federal y Acceso a la Información Pública (IFAI), la invitación para escribir este texto.

Agradezco de manera especial las sugerencias y comentarios de los cuatro lectores expertos que lo dictaminaron. Sin sus valiosas ideas, éste habría mantenido errores y omisiones que sólo encontré tras leer los dictámenes, aunque, desde luego, la responsabili-

dad por los errores que seguramente subsisten, es completamente mía. Espero que el trabajo cumpla no sólo con las expectativas que la institución que lo publica tiene de él, sino también, y acaso sobre todo, con las expectativas de los lectores. Por lo que a mí toca, sólo puedo agradecer la oportunidad de afinar conceptos y aclararme cosas que sin esta obligada revisión seguiría teniendo opacos. Tan opacos como las estructuras del poder que el derecho a la información tiene la tarea de desmontar.

Estado y
transparencia:
un paseo por la
filosofía política

CAPÍTULO

I

LOS ARCANA IMPERII Y EL SECRETISMO DEL PODER POLÍTICO

NO ES GRATUITO QUE LAS METÁFORAS DE LA SOCIEDAD CERRADA Y LA SOCIEDAD ABIERTA HAYAN SIDO IDEADAS POR EL FILÓSOFO KARL POPPER teniendo en mente la filosofía del clásico griego Platón (427-347 a.C). Según Popper, en Platón encontramos la primera gran defensa política de la sociedad cerrada, es decir, de un régimen organicista y totalitario que ahoga las libertades individuales con los argumentos de que la verdad sólo está en el Estado y de que la justicia consiste en que cada uno ocupe el lugar que le corresponde en una jerarquía social de escalones inamovibles.¹

En el pensamiento de Platón, el conocimiento de la verdad es privilegio de una minoría, y ese privilegio es la clave del gobierno, la llave de la sabiduría política. El Estado ideal de Platón, ampliamente expuesto en su obra política más famosa, *La República*, se presenta como un orden jerárquico de la sociedad que supone que las razones y las verdades de la política, junto con las claves de la vida pública y el Estado, son accesibles sólo para una clase lla-

mada a gobernar. La política puede ser vivida por muchos, pero el ejercicio del poder sólo es legítimo para quienes son intelectualmente superiores.

En efecto, Platón defiende un modelo de aristocracia intelectual, el llamado gobierno del Rey-filósofo o del Filósofo-rey, que veda el acceso a las decisiones políticas fundamentales a quienes no poseen los atributos intelectuales para hacerse cargo de ellas.

Platón es el primer gran teórico de la justicia, y en su teoría aparecen grandes aportes como la reivindicación del papel de las mujeres y una interesante crítica a la propiedad privada, pero su modelo de sociedad justa se estratifica según las tareas que los grupos sociales cumplen para el funcionamiento global del Estado. La imagen platónica del buen Estado, del Estado justo, se diseña conforme a la imagen del cuerpo humano: los comerciantes y artesanos cumplen las funciones digestivas, necesarias pero elementales y sin dignidad, y son sólo funciones materiales de un cuerpo vivo; los guerreros

ARCANA IMPERII NO SE REFIERE SÓLO A SECRETOS DEL IMPERIO O DEL ESTADO, SINO A VERDADES QUE POSEEN UN SENTIDO CASI SAGRADO, RITUAL, ES DECIR, A MISTERIOS INSONDABLES DE LA POLÍTICA.

son los músculos del Estado, sin ellos el cuerpo es débil y vulnerable: constituyen el elemento pasional; por último, el Rey-filósofo o el Filósofo-rey es el alma o espíritu de ese cuerpo, es su atributo racional y el necesario conductor de las decisiones.²

La teoría platónica del Rey-filósofo fue la primera versión de la tecnocracia o el gobierno de los expertos. Dice Norberto Bobbio, famoso filósofo italiano recientemente fallecido, que “La tecnocracia y la democracia son antitéticas... La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos”.³ Para Platón, lo que estos últimos conocen no es patrimonio popular o común, sino especialización y saber científico; lo suyo es la ciencia; mientras que el pueblo restante, en su carencia de excelencia, sólo puede sostener opiniones (*doxa*) carentes de elaboración y resultado de sus apreciaciones superficiales. No es ilógico, en este contexto, que Platón calificara irónicamente a la democracia de “teatrocracia”, para destacar su sentido escénico, ilusorio y desbordado.⁴

Esta visión del poder depende de una más amplia concepción acerca del conocimiento y de la realidad misma. Para Platón, las jerarquías de la vida política no hacen sino expresar lo

que el conocimiento científico significa. Sólo existe una realidad verdadera, pero está encubierta por un tejido de apariencias que hace sumamente arduo para el intelecto desentrañarla. La famosa “alegoría de la caverna” expresa en forma relativamente clara esa visión.⁵

Una alegoría es, como se sabe, un relato de la fantasía al servicio de una intención didáctica o educativa. La alegoría platónica de la caverna nos propone la existencia de un grupo de hombres, encadenados desde su nacimiento en una caverna y sujetos de tal manera que sólo pueden ver, en el fondo de la misma, los reflejos de las cosas reales que suceden afuera. Todo lo que creen real no es más que un reflejo de la verdadera realidad: mera apariencia. En un momento determinado, un hombre se libera de sus cadenas, explora el mundo exterior y descubre la mentira de los reflejos. Su impulso es ir con los demás y contarles lo que ha visto, pero su vida estará en riesgo, pues estos individuos no aceptarán que aquello que han tenido por cierto durante toda su vida pueda ser puesto en duda.

El hombre que se libera de las cadenas y contempla la realidad es, desde luego, el filósofo. Pero, en el sistema platónico, es también el político, el único capaz de entender lo que es el bien, la virtud, la belleza y la verdad más allá de toda apariencia y de toda opinión.

El conocimiento de las verdades de la política queda así reservado a quienes, partícipes de la aristocracia del intelecto, pueden trascender los prejuicios e ignorancia del populacho. Este es el sentido de la justicia que está en el origen de los *arcana imperii*, es decir, de los secretos del poder que establecen un adentro y un afuera en el poder político y, por lo tanto, jerarquizan a las personas en relación con la práctica política y con la calidad de los conocimientos y argumentos que pueden tener a su disposición.

Por ello, no es en lo absoluto banal la famosa frase que reza “saber es poder”. Los *arcana imperii* son verdades y conocimientos, informaciones y evaluaciones, argumentos y discursos, exclusivos de los hombres del poder. Y estos elementos del saber no son accesorios o laterales para el ejercicio del poder y del dominio, son más bien la condición que los hace posibles.

Aristóteles (384-322 a.c) llamó *sophismata* a estas claves, exclusivas y excluyentes, que hacen posible el ejercicio del poder político. En su libro *La política* las asoció con los “artificios” de las constituciones democráticas para privilegiar el peso político de los pobres para degradar la aristocracia y promover la democracia (1297a) y con las “sofisterías constitucionales” destinadas a engañar al pueblo y que impiden garantizar la seguridad de las

propias constituciones (1308a).⁶ Se trata, en todo caso, de ofertas aparentes de derechos que ocultan una intención desconocida para quien las recibe. Son, en suma, secretos que permiten el ejercicio del poder sobre la base del ocultamiento y la simulación.

Las *sophismata* de Aristóteles son piezas del conocimiento, del saber como forma del poder, que hacen posible que se gobierne a los súbditos según los intereses particulares de los gobernantes y que se marque una distancia insalvable entre quienes son gobernados y quienes gobiernan.

Fue el gran historiador latino Tácito (55-120), el primero que denominó *arcana imperii* a estas piezas del saber, a estos misterios de la política. *Arcana* (proveniente de una raíz indo-europea: *arek*) significa secreto, algo que se retiene o que se guarda. Pero *arcana imperii* no se refiere sólo a secretos del imperio o del Estado, sino a verdades que poseen un sentido casi sagrado, ritual, es decir, a misterios insondables de la política. Porque los *arcana imperii* no se reducen a la condición de información llana sobre las cuestiones públicas, sino a información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee y administra. La posesión o el acceso a los *arcana imperii* inviste de poder a sus sujetos, pues no es sólo una relación cognoscitiva (saber más que otros), sino una relación política

(dominar o gobernar a otros en razón de ese saber).

Los *arcana imperii* se asemejan, en este sentido, a los *arcana ecclesiae*, es decir, a las razones y verdades profundas que invisten de sacralidad a los ministros religiosos que los detentan.

Estos misterios de la política fueron llamados *libertatis umbra* por Plinio (23-79) en su obra *Naturalis Historia*, y *blandimenta imperii* por el neoplatónico Justino (105-165). Son el tipo de conocimientos o informaciones que, en la época moderna, fueron denominados, sencillamente, secretos de Estado. Y son, en buena medida, el origen de la llamada “razón de Estado”.

El ejercicio del poder político es, entre otras cosas, una forma de distribución de recursos de distinta índole. Algunos de los recursos que de manera privilegiada distribuye el poder político son la información y el conocimiento. Existe una relación histórica constante entre los regímenes autoritarios y la censura informativa o limitación del acceso a los conocimientos e informaciones de la esfera política. El estatuto o condición de ciudadano libre, propio de las sociedades modernas, supone el conocimiento de las cuestiones públicas. Por ello, las sociedades premodernas, de la Antigüedad al Medioevo, fueron sistemas excluyentes en materia de conocimiento y debate público. Aun la democracia de los griegos, que

concedía el derecho de usar la “plaza pública” (*ágora*) a sus “ciudadanos”, sólo contaba como tales a los varones, libres y adultos, y excluía de todo derecho político, es decir, de la voz y la presencia públicas, a las mujeres, los esclavos y los niños.

Como señaló con acierto Norberto Bobbio: “... en la categoría de los *arcana* están comprendidos dos fenómenos diferentes aunque estén estrechamente vinculados: el fenómeno del poder oculto o que se oculta y el del poder que oculta, es decir, que esconde escondiendo. El primero comprende el tema clásico del secreto de Estado, el segundo abarca el tema igualmente clásico de la mentira lícita y útil...”⁷

En efecto, la existencia misma de los *arcana imperii* nos habla, por una parte, de un poder cuyos intereses y motivaciones (y a veces hasta sus reales poseedores) permanecen ocultos a los gobernados, y, por otra, de ese mismo poder que de manera sistemática sustrae su información y sus razones del escrutinio de los ciudadanos como forma de conservar el dominio en la sociedad.

Estado y
transparencia:
un paseo por la
filosofía política

CAPÍTULO

II

LA APARICIÓN DEL ESTADO Y LA RAZÓN DE ESTADO

LA EDAD MEDIA (SIGLOS IV AL XV), Y EN PARTICULAR, LA LLAMADA BAJA EDAD MEDIA (SIGLOS XI AL XV, APROXIMADAMENTE) FUE UNA ÉPOCA DOMINADA POR LOS *ARCANA* DE LA POLÍTICA Y DE LA IGLESIA, cuyos poderes respectivos, el temporal (de los príncipes) y el espiritual (de la Iglesia), se entrelazaban y se fundamentaban recíprocamente, aunque ambos fueran, en rigor, notoriamente terrenales.

La doctrina del derecho divino de los reyes, que es la expresión, en el orden social, de una representación del mundo completamente jerarquizada sobre la base de creencias trascendentales y creacionistas, afirmaba la preeminencia política de una aristocracia militar y feudal siempre y cuando ésta hubiese sido validada por la jerarquía religiosa. Por ejemplo, la doctrina medieval de la *plenitudo potestatis* proponía que los poderes temporales o seculares (temporales: del tiempo; seculares: del siglo; en ambos casos, es lo que no pertenece a la eternidad de Dios, sino que se despliega en el tiempo de los hombres) en cierto modo ema-

naban del poder de los Papas. Los jefes temporales sólo tendrían el poder (*potestas*), mientras que el vicario de Cristo tendría la plenitud del poder (*plenitudo potestas*).

San Bernardo, en el siglo XII, dio forma de relato a esta teoría del derecho divino de los reyes con el argumento de las dos espadas. Según su alegoría, Dios otorga al Pontífice (el que hace de puente entre Dios y la humanidad) por igual las espadas del poder temporal y el espiritual, y sólo en un acto posterior el Pontífice entrega la del poder temporal a quienes ostentarán los poderes políticos. Así queda clara la relación: todo poder, sea espiritual o temporal, proviene de Dios.⁸

Así, en la época medieval los *arcana imperii* son, simultáneamente, *arcana ecclesiae*, misterios trascendentes, dogmas de fe y verdades indiscutibles. La discusión de los temas políticos es sólo un capítulo, a veces menor, de la teología; y la genuina historia de los seres humanos no es la que hacen en su vida temporal, sino la que se mide fuera del tiempo y en términos de la sal-

vacación o la condena del alma. No existe en este caso, sin embargo, razón de Estado que no sea razón eclesiástica, pues nada exclusivo puede reclamar para sí el poder político dada su condición derivada del poder espiritual de la iglesia. La Edad Media es dominada por la razón eclesiástica o teológica, una razón en última instancia inescrutable para los mortales por estar anidada en la naturaleza misma de Dios.

En el contexto cultural del Medievo europeo, la información y verdades del poder político se entienden como patrimonio exclusivo de los gobernantes. La sociedad medieval estratifica a los grupos sociales según el lugar preestablecido para cada uno según el designio divino, siempre interpretado por la jerarquía religiosa. De la misma manera en que los individuos no transitan entre estratos sociales (“cuna es destino”), el pensamiento medieval no admite acceso de los hombres comunes y corrientes a las verdades reveladas de la fe y del poder terrenal.

Un ejemplo, acaso pintoresco, ilustra esta situación. El mito de la “sangre azul”, que hoy en día parece reservado sólo a ciertas revistas frívolas, es estrictamente medieval. El absurdo de la existencia de un grupo social cuya sangre era de un color diferente a la del resto de los mortales, era creído por el pueblo debido a la gran separación entre estratos sociales que la hacía

verosímil. En la medida en que los nobles vivían en un mundo ajeno en casi todos los sentidos al de los siervos, se podía creer que la distinción social era tan definitiva que se reflejaba incluso en el color de la sangre. No había razón concebible, entonces, para que un siervo se enterara de las cosas que sólo incumbían a la nobleza y al alto clero.

La aparición del Estado en los albores del siglo XVI y su posterior fortalecimiento en los siglos subsiguientes rompen esta confusión entre misterios políticos y misterios religiosos. Los secretos del Estado dejan de ser fragmentos sueltos de información y saber y se convierten en partes articuladas de una racionalidad propia de la política de las nuevas realidades estatales.

Pese a que la palabra Estado puede remitirse a la Antigüedad clásica, lo cierto es que como concepto político, es decir, como descripción de una realidad precisa localizable en el espacio y en el tiempo, su condición es moderna y, más precisamente, renacentista. En efecto, fue Nicolás Maquiavelo (1469-1527) el primer pensador relevante que utilizó el concepto de Estado (*Stato*) en el sentido de un poder político centralizado desplegado en un territorio y capaz de ejercer su decisión o soberanía. A Maquiavelo mismo debemos la idea de que el poder político tiene intereses propios y que el mayor desacierto al hacer política consiste en subordinar

los fines del Estado a cualquier cosa que no sea obtener y conservar el poder.⁹ Como dice el filósofo mexicano Luis Salazar: “Los propósitos, las motivaciones y los ideales de los políticos (de los príncipes, de los caudillos, de los ciudadanos) pueden ser infinitamente variados, pero sólo adquieren carácter político si y cuando se relacionan esencialmente con la ambición del poder, con la lucha por conquistar o conservar el poder político”.¹⁰

Que el Estado tenga intereses propios implica que tiene una suerte de personalidad que es capaz de perseguir éstos, es decir, que es un sujeto autónomo. Este sujeto, en sus estrategias y actos, se conduce según una forma específica de la razón. Ésta es la razón de Estado. Aunque el antecedente moderno del concepto de la razón de Estado puede hallarse en la obra de Francesco Guicciardini en los primeros años del siglo XVI, éste adquirirá toda su fuerza algunos años más tarde con el argumento realista de Maquiavelo. Guicciardini sostenía que “... el poder político no puede ser ejercido según los dictados de la buena conciencia” y que “Cuando he hablado de asesinar o mantener en prisión a los pisanos [ciudadanos de Pisa, ciudad italiana], quizás no lo he hecho como cristiano, sino que he hablado de acuerdo con la razón y la práctica de los estados”.¹¹ Maquiavelo, por su parte, habló de la “necesidad”, es

decir, de la obligación de un gobernante de aprender a no ser bueno según lo que se presente como obligatorio para obtener o conservar el poder. Como dice Maquiavelo: “... es necesario que todo príncipe que quiera mantenerse aprenda a no ser bueno, y a practicarlo o no de acuerdo a la necesidad”.¹²

Si el propósito de la política es la obtención y conservación del poder, la razón de Estado será el criterio para el discernimiento constante de este propósito en el curso de los acontecimientos, su genuina carta de navegación. En el horizonte de la razón de Estado, el fin siempre justifica los medios. Actos de los individuos como la traición, el engaño o el crimen, que pueden ser juzgados como malos o inmorales bajo esquemas éticos o religiosos, adquieren aceptación e incluso encomio si son puestos al servicio de la acción política. Por ejemplo, todos los sistemas éticos razonables prohíben matar al prójimo, pero el político debe aprender a usar la guerra o el asesinato cuando la necesidad del Estado lo imponga.

En este sentido, es claro que la razón de Estado conlleva una diferencia y contraste con la razón moral. La suposición implícita es que el Estado posee intereses y objetivos cuya persecución necesariamente entrará en contradicción con preceptos morales o éticos. No existe en la obra de Maquiavelo, sin embargo, un catálogo preciso de estos

LOS INTERESES PARTICULARES DE LOS INDIVIDUOS SÓLO TIENEN SENTIDO SI SE ALINEAN CON LOS DEL PROPIO ESTADO.

intereses, sino, en el mejor de los casos, a la propia manera maquiavélica, sólo esa definición general de lo que es “necesario” para preservar al Estado y unos cuantos ejemplos sueltos. El propósito es, a fin de cuentas, abandonar las ataduras morales cuando sea requerido y actuar con base en la simulación y el engaño.

La razón de Estado es, entonces, una razón instrumental o calculadora, descargada de compromisos con ideales morales o sociales sustantivos como la justicia, el bien común, la felicidad de los ciudadanos o el respeto a la ley. Se trata, en todo caso, de la afirmación de que el poder político tiene su propia lógica, en la que la mentira, el ocultamiento y la simulación desempeñan una función crucial, y de que a esta lógica tiene que subordinarse cualquier otro proyecto o curso de acción.

La razón de Estado no es sólo una forma de reservar para los políticos una serie de argumentos propios, sino que es, fundamentalmente, la convicción de la supremacía de las razones del poder sobre cualesquiera otras razones o intereses. Por ello, las razones del Estado pueden chocar con las razones legales o el sentido de la ley. Si existe algo así como “el interés superior del Estado” o el “bien del Estado”, los gobernantes deberían perseguirlo siempre, incluso pasando por sobre

cualquier norma legal o moral que pudiera levantarse como obstáculo.

Esto implica concebir al Estado como un cuerpo, como un organismo integral capaz de tener intereses propios y hasta conciencia. Es una idea organicista del Estado, según la cual la superioridad del Estado respecto de cada una de sus partes componentes es evidente y los intereses particulares de los individuos sólo tienen sentido si se alinean con los del propio Estado.

No es fortuito que los grandes teóricos de la razón de Estado fuesen, a la vez, los grandes teóricos del Estado absolutista. Maquiavelo en el siglo XVI (italiano), y Robert Filmer y Thomas Hobbes en el siglo XVII (ingleses).

El Absolutismo fue la primera forma histórica de aparición del Estado. Frente a las estructuras medievales del poder y la economía, fragmentadas, con unidades de dominio político y de producción autosuficientes y sólo vinculadas por el peso de las cúpulas eclesiásticas, este tipo de Estado significó la concentración del poder político bajo la figura de soberanos y sus estirpes que reclamaban, no obstante, el medieval derecho divino de los reyes como fuente de su legitimidad.

Los siglos XVI, XVII y buena parte del XVIII fueron los siglos del Absolutismo, un modelo político que sólo se empezó a quebrar con las revoluciones inglesas del siglo XVII (la llamada

Civil War [Guerra Civil] de 1642-1660 y la *Glorious Revolution* [Revolución Gloriosa] de 1688) hasta declinar con la Revolución Francesa de 1789. Un Estado absolutista “fósil viviente” es, por cierto, el actual Estado Vaticano. El término “Absolutismo” designa con precisión la naturaleza de este tipo de Estado. Se trata de una estructura de poder público que controla de forma absoluta la vida de sus súbditos, o que al menos pretende hacerlo. A este Estado, la razón de Estado le significó un sólido fundamento para el ejercicio del poder.

Thomas Hobbes (1588-1679), el gran pensador inglés, representante del mecanicismo filosófico, fue también el más grande teórico de este tipo de Estado. En efecto, en su obra *El Leviatán*, de 1649, podemos hallar la defensa más coherente y sistemática de esta formación estatal.¹³ Curiosamente, Hobbes no fue un defensor del derecho divino de los reyes sino un creyente en el origen terrenal del poder y en la idea de que la obediencia al Soberano sólo podía justificarse sobre la base de un acuerdo voluntario previo entre gobernados, y luego entre éstos y los gobernantes. No obstante, a la hora de señalar los derechos y alcances del Soberano, despoja a los particulares de toda libertad que rebase la de defender la propia vida y los condena a la sumisión y a la unanimidad ideológica.

El gran valor del Estado absolutista de Hobbes es la seguridad, y precisamente en nombre de la seguridad pública y de la reducción del miedo entre los particulares, considera legítimos la restricción de las libertades individuales, la incertidumbre sobre la propiedad, la obligación de un solo credo religioso y el sofocamiento de todo pluralismo doctrinario.

En este modelo político, los súbditos son tales porque voluntariamente se han despojado de su libertad y soberanía originarias, es decir, ya no pueden establecer normas propias ni autogobernarse, a cambio de tener seguridad y tranquilidad para desarrollar una vida fructífera y confortable. El garante de esta seguridad es el Soberano, cabeza visible del Estado. Según Hobbes, para que el Soberano pueda cumplir su cometido de preservar la vida de sus súbditos, debe gozar de una amplia serie de atribuciones. En realidad, estas atribuciones del Soberano absolutista no son otra cosa que la limitación a los derechos y libertades de los súbditos abonada a la preservada libertad del Soberano.

En lo que respecta al tema que nos ocupa, son derechos del Soberano, legítimos por la supuesta decisión de los súbditos, no tener que discutir en igualdad de condiciones con los súbditos y decidir acerca de lo que es necesario respecto de la guerra y la paz

del Estado y de los medios para mantener el orden. La exigencia de una verdad de Estado es notoriamente clara en Hobbes cuando éste se refiere a las doctrinas permisibles. Dice Hobbes: "... es inherente a la soberanía el ser juez acerca de qué opiniones y doctrinas son adversas y cuáles conducen a la paz; y por consiguiente, en qué ocasiones, hasta qué punto y respecto de qué puede confiarse en los hombres, cuando hablan a las multitudes, y quién debe examinar las doctrinas de todos los libros antes de ser publicados".¹⁴

En un sentido similar, cuando Hobbes identifica las "enfermedades" del Estado que pueden conducir a la desaparición de éste (la muerte del Leviatán), destaca "... las doctrinas sediciosas, una de las cuales afirma que cada hombre en particular es juez de las buenas o malas acciones..."; "otra doctrina repugnante a la sociedad civil [Estado] es que cualquiera cosa que un hombre hace contra su conciencia es un pecado", y "...la lectura de los libros de política y de historia ... [pues] no puede imaginar cómo una cosa puede ser más perjudicial a una monarquía que el permitir que tales libros sean públicamente leídos sin someterlos a un expurgo realizado por maestros discretos, aptos para eliminar el veneno que estos libros contienen".¹⁵

Para Hobbes, la verdad de Estado tiene un sentido más preciso y definido

que en la versión de Maquiavelo. No se disuelve bajo la figura de la "necesidad" política, sino que se funda como un conjunto de atribuciones del soberano que apunta a la necesidad de atajar el pluralismo religioso, el pluralismo político, la libertad de expresión, el sentido de la igualdad y la ética individual.

La razón de Estado hobbesiana reúne los dos elementos claves que tendrá este concepto en su posterior desarrollo: por un lado, la idea de que los intereses específicos del Estado tienen que protegerse contra el ejercicio de algunas libertades de los ciudadanos, principalmente las que permiten el pluralismo de valores, ideologías o religiones; por otro lado, la idea de que la imposición de esta razón se justifica a plenitud porque evita el desorden, la inseguridad y el caos.

En este sentido, la función de la razón de Estado a partir de Hobbes es claramente dual. Una vertiente, consiste en la afirmación, de raíz maquiavélica, de que el poder político tiene intereses propios, distinguibles de y a veces contrarios a los de los ciudadanos; la otra vertiente, consiste en asociar la restricción informativa, el sofocamiento de la libertad de credo y de expresión y la prohibición del pluralismo ideológico con una salvaguarda de la paz social y el orden público.

En el siglo XX, la humanidad llegaría a contemplar la radicalización

del modelo político del absolutismo en la figura de los estados totalitarios (nazi-fascistas y comunistas, por ejemplo) los cuales, no obstante las grandes diferencias que tuvieron con su lejano modelo antecesor, compartieron con éste su repugnancia por las libertades individuales, la idea de la razón de Estado y el rechazo sistemático al individualismo ético y al pluralismo ideológico.

En una línea similar, los llamados estados autoritarios (por ejemplo, el franquismo en España o el modelo revolucionario en México), aunque sin llegar a tener la vocación de dominio extremo que tuvo el totalitarismo y, en todo caso, con menos posibilidad de concretar la construcción de sociedades cerradas, pueden evaluarse como regímenes alérgicos al pluralismo e inclinados a la razón de Estado y al cultivo de los *arcana imperii*.

El surgimiento de una visión alternativa a las concepciones absolutistas de la razón de Estado sólo se haría posible con la crisis misma de la forma de Estado absolutista que las hizo aparecer y del cual se hicieron inseparables. Lo cual no quiere decir que este tipo de razón desapareciera, sino sólo que encontraría fuertes restricciones para su puesta en práctica y dificultades mayúsculas para su justificación intelectual.

Sólo hasta la aparición de las explicaciones liberales de la naturaleza del Estado, se hizo posible pensar la prio-

riedad de las razones de los individuos particulares respecto de una razón de Estado. Esta nueva vertiente será la materia de nuestro siguiente apartado.

LA TRADICIÓN LIBERAL Y EL IDEAL DEL ESTADO TRANSPARENTE

EXISTE UNA CLARA DEMARCACIÓN ENTRE LOS ESTADOS LIBERALES POR UN LADO, Y LOS ESTADOS ABSOLUTISTAS, TOTALITARIOS Y AUTORITARIOS POR OTRO EN LAS CUESTIONES RELATIVAS AL USO RESTRINGIDO DE LA INFORMACIÓN, a la fuerza concedida al secretismo político, al sofocamiento de libertades básicas como las de conciencia o expresión, o a la existencia de intereses propios del Estado que pueden estar en contra de los de los ciudadanos. Puede decirse, incluso, que el Estado liberal se puede definir, en sus términos más generales, como un Estado limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos: un Estado transparente.

El padre de la teoría liberal del Estado fue John Locke (1632-1704). Este filósofo inglés del siglo XVII sentó las bases intelectuales para pensar al poder político como un mandatario de los ciudadanos y como una entidad representativa sin intereses propios.

Cuando hablamos del gobierno como mandatario nos referimos, expresamente, al poder político que es mandado. En la cultura política de

México se da el fenómeno curioso de que “mandatario” parece ser “el que nos manda”, como sucede en la recurrente y reverencial expresión “nuestro primer mandatario”. Para decirlo de manera vernácula, el mandatario es el *mandadero*, el que es mandado, y jamás el que manda.

Para Locke, los individuos tienen, por naturaleza, una serie de derechos fundamentales, a saber: la libertad, la igualdad, la propiedad privada y, además, el derecho a castigar a quien atente contra estas previas prerrogativas. La existencia del Estado sólo se justifica por su capacidad de tutelar esta serie de derechos fundamentales, tomando en sus manos, por acuerdo expreso de los ciudadanos, el derecho a castigar, que no es otra cosa que ejercer la justicia.

Para Locke, el hipotético origen del Estado se explica como el resultado de la renuncia colectiva por parte de todos los individuos a su derecho a castigar y la concentración de éste en la figura del Estado. Este derecho a cas-

tigar, en manos ahora del Estado, permite instaurar la justicia (evitar, con la fuerza común, que un particular dañe a otro en su persona, su libertad o su propiedad) y, además, que los derechos fundamentales de libertad, igualdad y propiedad (previos al Estado e irrenunciables), puedan ser ejercidos sin riesgos por parte de los individuos. Dice Locke, refiriéndose a la situación previa a la existencia de la sociedad política o Estado: “... el disfrute de la propiedad que [el hombre] tiene en este estado es muy incierta y muy insegura. Esto hace que esté dispuesto a abandonar esta condición que, aunque libre, está llena de temores y peligros continuos. Y, no sin razón, busca y está dispuesto a unirse en Sociedad con otros que ya se hallan unidos, o tienen en mente hacerlo para la preservación mutua de sus vidas, libertades y posesiones, lo que yo llamo con el Nombre general de Propie”.¹⁶

Debe destacarse que Locke incluye, bajo el concepto de propiedad, la vida y libertades de los individuos, y sólo por ello es que define la “protección de la propiedad” como la tarea principal del gobierno representativo. Desde luego, esto implica una noción muy amplia de propiedad que se refiere no sólo a posesiones inmobiliarias (Estates, en inglés), sino a la propiedad del yo del individuo como una esfera personal, irreductible a una dimensión colectiva, que va desde la corporalidad de la persona hasta su libertad y decisiones.

Si la propiedad en este sentido amplio es también posesión de uno mismo y no sólo de bienes materiales, se hacen entendibles frases de clara estirpe liberal como el “ser dueño de uno mismo”, o “ser dueño de la propia vida”, cercanas a la expresión inglesa “*Master of himself*”. Adelante en este mismo apartado, cuando analicemos el origen de las categorías de lo público y lo privado, podremos entender la enorme importancia de este concepto de propiedad.¹⁷

Esta visión liberal del poder político supone que el Estado es estrictamente representativo de intereses que no le son propios, en particular de la propiedad de los ciudadanos. Si la existencia de la autoridad política tiene sentido es porque permite tutelar los derechos de los individuos que la han instaurado. El Estado es, en sentido estricto, un instrumento de justicia que permite el ejercicio de derechos que no son creados por él y que, sobre todo, le preceden en existencia, es decir, en legitimidad. Normativamente, los intereses de los particulares son siempre superiores a los probables intereses del Estado, y en el caso de que surja un conflicto entre unos y otros, son los primeros los que tienen que prevalecer.

En este sentido, para el discurso clásico del liberalismo, el Estado es una suerte de “mal necesario”, cuyos límites deben estar siempre claros y

precisos para evitar la violación de los derechos fundamentales de los individuos. Bajo esta perspectiva, el Estado no crea derechos ni intereses; sólo tiene que representarlos y tutelarlos.

El Estado liberal de los siglos XVIII y XIX no era un Estado democrático. A pesar de su defensa del gobierno representativo y mandatario, contemplaba derechos políticos (votar y ser votado) sólo para quienes tenían propiedades inmobiliarias, es decir, para una minoría social. Falta en él, desde luego, el reconocimiento del principio de soberanía popular según el cual cada hombre es un voto, independientemente del estrato social al que pertenezca. Y le falta también el reconocimiento del derecho de participación política de las mujeres, que sería postergado en las naciones más desarrolladas hasta finales del siglo XIX, para generalizarse sólo hasta el siglo XX.¹⁸ No obstante, de su estructura política resalta una herencia que será esencial para las modernas democracias constitucionales, a saber, que existen libertades indiscutibles de los individuos que son inviolables para el Estado y, correlativamente, que el poder político sólo se justifica por su condición de mandatario y representante de la voluntad de los ciudadanos.

Así, el Estado de raíz liberal carece de autoridad para restringir las libertades fundamentales y legítimas del individuo como la libertad de expresión

o la libertad de conciencia o religiosa. En estos terrenos, toca sólo al ciudadano decidir qué expresar y en qué creer. En todo caso, la función del Estado consiste en garantizar que estas libertades se ejerzan sin presiones de ninguna especie y que su ejercicio por un particular no se convierta en daño para las libertades de otro particular.

No es gratuito que Locke, padre del liberalismo, sea también padre de la teoría moderna de la tolerancia religiosa. En su famosa Carta sobre la tolerancia, argumenta que no corresponde al poder político decidir cuál ha de ser la fe que abracen los ciudadanos, aunque acepta, ciertamente, que lo escandaloso sería que hubiera ciudadanos sin fe religiosa alguna, es decir, ateos.¹⁹ Este modelo de la tolerancia religiosa expropia al Estado la razón única en materia de confesión religiosa y coloca la elección religiosa en la potestad individual de los ciudadanos. No se concibe más al Estado como poseedor del derecho de establecer una doctrina religiosa oficial.

La tolerancia religiosa nació con la pretensión política de aplacar las razones de las sangrientas guerras de religión y, en la historia de los derechos de la persona, surgió como una respuesta basada en el valor de la libertad individual contra las pretensiones de aliento medieval de mantener la figura de los estados confesionales, es decir, de los es-

tados que promueven un credo religioso como norma pública obligatoria.

La concepción liberal clásica sostiene que las ideas de salvación, de moral, de vida buena y de felicidad son propias de los individuos pero no del Estado. En este sentido, el Estado no puede tener doctrina religiosa propia o consideraciones morales específicas. En otras palabras, el Estado no puede convertir los pecados en delitos y debe mantenerse neutral entre las variantes razonables de la pluralidad religiosa.

Con el discurso liberal, la doctrina de la verdad de Estado sufre un gran golpe, pues esta nueva justificación del poder político postula que no existe nada en el Estado que no esté antes en los derechos de los individuos. De esta forma, el Estado aparece como una fuerza agregada en la que los derechos individuales permanecen intactos; todo lo contrario al modelo absolutista, en el que el carácter organicista del Estado desdibuja el perfil individual de los derechos y los convierte en mera concesión o generosidad del gobernante.

En la tradición absolutista no es posible registrar fronteras precisas entre lo público (lo propio del Estado) y lo privado (lo que corresponde a cada individuo); en la tradición liberal, en cambio la legitimidad misma del Estado se funda en la claridad y precisión de esa frontera.

El concepto político de privacidad (lo que es propio de lo privado) tiene una peculiar historia. Literalmente

significa “exclusión” o “separación de”. En el ascenso de los sistemas liberales durante el siglo XVII, lo privado vino a significar todo aquello que no estaba involucrado en, o definido por, la esfera del aparato gubernamental. De esta manera, lo privado se llegó a definir en oposición a las tareas gubernamentales. La privacidad, en su sentido original, no es otra cosa que la no gubernamentalidad.

El filósofo alemán Jürgen Habermas da cuenta del origen de estos conceptos con gran precisión filológica: “*Das Publikum, the public, le public*, lo público, es, en contraposición a la ‘privacidad’, el ‘poder público’. Los servidores del Estado son personas públicas, *öffentliche personen, public persons, personnes publiques*; tienen un oficio público, los negocios de su oficio son públicos (*public office, service publique*), y públicos se llama a los edificios y establecimientos de la autoridad. Del otro lado están la gente privada,... los hogares privados... Enfrentados a la autoridad, están los súbditos excluidos de ella; aquélla –se dice– sirve al bien común, éstos persiguen su provecho privado”.²⁰

Historia curiosa, he dicho arriba, porque este sentido de lo privado supone también que un conjunto de privados dan lugar a otra dimensión de lo público, que denominamos “el público”, que no es gubernamental, y que incluso puede llegar a ser opuesta a lo guber-

namental. Este sentido es el que está presente en la noción de opinión pública, concebida desde su origen (en los cafés, en los clubes, en los periódicos) como la opinión agregada de los agentes privados, sin que esta condición de publicidad adquirida la convierta nunca en opinión del Estado.

Un ejemplo claro de cómo lo privado puede componer lo público (en su sentido no estatal) está en la tradición inglesa de lo público. En lengua inglesa, *the public* equivale al pueblo en general, a diferencia del gobierno o de grupos particulares. Como ilustración de esto puede señalarse que en Inglaterra la llamada *Public education* se refiere a lo que en español llamamos “educación privada o particular”, mientras que *State education* puede verse al español como “educación pública”. Los famosos *pubs* no son otra cosa que *Public houses*, casas públicas, pero no gubernamentales.

Así, aunque parezca un juego de palabras, es necesario distinguir entre “el público”, a saber, la suma de particulares que da lugar, entre otras cosas, a la opinión pública no gubernamental, y “lo público”, a saber, lo relativo al Estado y sus normas, instituciones y acciones específicas. El público tiene su origen en el lejano siglo XVII. Dice Habermas que “*Le public* se llamaba en la Francia del siglo XVII a los *lecteurs, spectateurs, auditeurs*, en su cali-

dad de destinatarios, consumidores y críticos de arte y literatura...”,²¹ es decir, en su calidad de sujetos que se forman una opinión informada y son capaces de expresarla. El proceso de desarrollo del público consistirá en convertirse en una opinión, guiada por expertos, hombres letrados y conocedores de distinta especie, acerca del curso de la vida pública o política. Una opinión con raíces en la esfera privada, pero conectada y capaz de abrir caminos hacia lo público-estatal.

Sin estar en la esfera gubernamental, la opinión pública influye en la política, tiende a controlarla, al señalar prioridades, a criticarla o a aplaudir sus actos. Da así, a lo privado, una fuerza y un poder que la dispersión de los particulares no podría alcanzar con facilidad de otro modo.

Históricamente, la relación entre los dominios público y privado parece ser de suma cero.²² A mayor fuerza de lo privado, menor fuerza de lo público; y a mayor peso de lo público, menos peso de la privacidad. La tradición de pensamiento liberal ha considerado que esta distinción es fija e inmutable, aunque ha tenido que aceptar, con el paso de los siglos, el engrosamiento o la reducción de ambos dominios.

Si en su origen filológico la privacidad es mera ausencia de gobierno, ¿qué es lo que hace que, pasado el tiempo, lo privado se haya mantenido

como un valor social culturalmente atrincherado, legalmente tutelado e ideológicamente poderoso? Así, deberíamos preguntar: ¿dónde y cuándo aparece la valoración positiva de esta esfera de lo privado, de lo excluido frente al poder político, de lo individual?

En el orden de las ideas, lo privado se presenta como relevante cuando se le vincula con un conjunto de elementos positivos considerado merecedor de defensa y protección. Es decir, no como mera ausencia de lo público, sino como una entidad poseedora de valor propio, superior incluso al de la vida pública.

Los orígenes de esta valoración positiva pueden hallarse incluso antes de Locke. Por ejemplo, en las obras de Hugo Grocio (1583-1645) y Samuel Pufendorf (1632-1694), la justicia aparece definida como un principio de abstinencia de lo que no es propio (*alieni abstinencia*). Actuar con apego a la justicia implica no invadir la esfera particular de otro sujeto, la esfera de su propiedad. Grocio llamó *suum* (suma) a esta esfera, y la concebía como una unidad indisoluble de la vida, los miembros del cuerpo, la libertad, la reputación y el honor de un hombre. En su interpretación del origen del poder político, Grocio aseguraba que la humanidad había abandonado un Estado de naturaleza originario y que “... la sociedad fue creada con el propósito de prote-

ger *la suum*”.²³ Esta suma individual, valiosa y compleja, no sólo preexiste a la instauración del poder político, sino que explica la existencia de éste en razón de la protección que aquella requiere.

Pufendorf complejizó el argumento de la *suum*, hablando de su constitución en dos momentos. Al primer momento corresponden la identidad e integridad del individuo, incluyendo su libertad, salud, capacidad de trabajo, reputación y honor; al segundo, corresponde la propiedad sobre cosas externas. La *suum* de cada individuo se completa cuando, tras un pacto social, se crea un poder político capaz de garantizar la propiedad de cada uno y, con ello, reafirmar sus supuestos, es decir, la integridad e identidad originarias.²⁴

Esta idea de la suma individual es la base del concepto liberal de individuo privado, libre y propietario tanto de sí mismo como de cosas externas. Es la base también de la idea de un Estado mandatario y obligado a la tutela de la privacidad y la propiedad. Es, en resumen, la idea-fuerza que permitió el desarrollo del discurso moderno acerca de los derechos inalienables de la persona humana.

Esta idea de propiedad, como *suum* de libertad, corporalidad, dignidad y derecho a poseer, es lo que está presente en la idea de individuo privado de Locke y de sus seguidores liberales.

Sin este supuesto, sería imposible pensar al gobierno como mero mandatario de los ciudadanos y a la transparencia como su ideal de funcionamiento, o, lo que tanto vale, como carente de fines o metas propios.

El ámbito de lo privado aparece así, no como un espacio vacío, sino como una individualidad rica y compleja, espacio de la libertad y de las capacidades humanas que necesita al poder político para la protección y expresión de sus derechos, pero no para la concesión o creación de éstos.

Esta noción de individuo privado está en la base del pensamiento liberal, y es lo que establece la medida individualista como justificación de la existencia del poder político y de todas sus atribuciones. Diferirá, desde luego, de otras visiones del poder político, sobre todo de las que (como el republicanismo –Rousseau o Hegel– o el socialismo –Saint Simon o Marx–) consideran al ciudadano y sus derechos más como un producto de la sociedad o la política que como supuestos de ella, pero su influencia llega a nuestra época y es la piedra de toque de los sistemas constitucionales que hoy en día atestigüamos.

Para los efectos del tema de la verdad, de las doctrinas y de la información, el liberalismo introduce la novedad de que no existen verdades de Estado, ni, por ello, secretos que deban ser preservados de la mirada e interés

de los ciudadanos comunes, ni tampoco, en todo caso, sujetos privilegiados en cuanto al manejo de la información pública.

El liberalismo, en su vertiente más ilustrada, es decir, como teoría del gobierno mandatario y de los derechos inviolables de la persona, es enemigo de los *arcana imperii*. Por ello, no es de extrañar que las regulaciones legales más antiguas y los más poderosos mecanismos de control social sobre la información pública se hayan dado en naciones con influencia de este tipo de tradición política. Por ejemplo, suenan liberales el Edicto de libre prensa de Escandinavia de 1766, el inicio de la publicación de los reportes parlamentarios en Inglaterra en 1774 y la publicación del primer presupuesto nacional en Francia en 1780.

Son también parte de esta larga tradición las previsiones sobre las obligaciones gubernamentales en las constituciones de Estados Unidos (1787) y de Francia (1791), el surgimiento de asociaciones civiles a favor de la libertad de ideas y de expresión como la dieciochesca *London Corresponding Society* y la lucha civil en Inglaterra contra los Comités de Secrecía. También fueron liberales el desarrollo de tradiciones periodísticas independientes del poder político en países como Inglaterra, Francia o Estados Unidos o el argumento de 1921 del presiden-

te Woodrow Wilson acerca de que la “publicidad es permitir que el pueblo conozca qué es lo que estás haciendo y lo juzgue tal como es”. Esta influencia también llega a verse en el artículo XIX de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que dice: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.²⁵

Una nueva ola de exigencias de transparencia gubernamental en lenguaje liberal se ha dado en nuestro periodo contemporáneo. En Estados Unidos, se enmendó en 1974 (bajo las exigencias de la opinión pública suscitadas por el escándalo de Watergate) la famosa *Freedom of Information Act* (Ley Federal de Información) de 1966 para hacerla más poderosa y dotarla de más alcance. Esta ley federal se convirtió en el modelo de las legislaciones sobre acceso a la información en muchos otros países, e incluso fue superada por países como Nueva Zelanda, donde su Ley de Libertad de Información se promulgó derogando su Ley de Secretos Oficiales. En esta vertiente, en México se promulgó, apenas en 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dio oportunidad, después de

una larga espera, al último párrafo del Artículo sexto de la Constitución Mexicana que obliga al Estado a garantizar el derecho a la información. Debe señalarse que esta creación legal se hizo sólo en cuanto a las obligaciones informativas del Gobierno Federal y no de los particulares, lo cual muestra su clara filiación liberal.

No podría escatimarse al modelo liberal el reconocimiento de su gran empuje histórico en favor de la construcción de sociedades abiertas con gobiernos transparentes; sin embargo, no puede obviarse que su defensa del principio de propiedad y su visión extremadamente positiva de la privacidad, generan dudas sobre su capacidad de dar lugar a regímenes políticos realmente en sintonía con el derecho ciudadano de acceder a información adecuada sobre los asuntos sustantivos de la vida social, información que no está sólo en manos del gobierno, sino también en las de particulares privilegiados.

En la tradición liberal, no obstante su rechazo de los *arcana imperii*, se mantienen dos terrenos prominentes sujetos a opacidad y a restricciones informativas: en primer lugar, el de la seguridad de la nación frente a los enemigos externos, y su derivación, el de la seguridad interna; en segundo lugar, el de los poderosos intereses económicos vinculados a la estructura capitalista de las sociedades democráticas

actuales y, en particular, el subsistema bancario y financiero. En democracias liberales belicistas, como la de los Estados Unidos de América e Inglaterra, estos terrenos tienden a albergar nuevos secretos y a esconder a sus acciones y actores del escrutinio público.

Los argumentos que justifican estas zonas de opacidad no son otros que los que están en la base de la justificación liberal de la existencia misma del Estado: la seguridad de los ciudadanos y la protección de ese elemento íntimo de su identidad individual que es la propiedad.

En efecto, dado que la atribución legítima del Estado liberal reside en procurar la seguridad de los ciudadanos, ahora la justificación del ocultamiento de información a la mirada de los ciudadanos sólo puede hacerse en lo relativo a la seguridad del Estado en el ámbito de las relaciones internacionales o a la tranquilidad de los particulares en el ámbito de la seguridad pública interna. Lo que llega a suceder en este caso es que, como se ha repetido cíclicamente en los Estados Unidos de América, el concepto de seguridad nacional (la defensa frente a los enemigos extranjeros) se prolonga en la figura de la seguridad pública (el ambiente de seguridad entre los ciudadanos), llevando al Estado a tratar a algunos de sus ciudadanos como una suerte de enemigos externos "internalizados"

y reforzando las tendencias a cerrar el acceso de los ciudadanos a la información por los supuestos riesgos que éste conlleva.

Por otra parte, en la medida en que la convivencia entre el sistema económico capitalista y el sistema político democrático no es tersa ni carente de contradicciones, algunas exigencias y normas de transparencia gubernamental son frenadas cuando tocan o afectan el terreno de intereses económicos que son prioritarios para la estabilidad económica de un Estado. Hoy día, los mayores secretos políticos están relacionados con los numerosos pactos y protecciones (explícitos o implícitos, legales o consuetudinarios) del poder político y los poderes económicos. Ejemplos de esto son la sacralización del secreto bancario en muchos países del mundo o la renuencia de muchos gobiernos a establecer controles fiscales internacionales para los capitales financieros de despliegue global. Estas prácticas de gran influencia social son abstraídas del escrutinio social al vérselas como rasgos de la privacidad sacra del orden liberal o, lo que tanto vale, como elementos de esa *suum* que los pensadores del siglo XVII se afanaron en justificar.

Además, el pensamiento liberal sobre la transparencia y el acceso a la información ha arrastrado un prejuicio sobre la naturaleza del poder público

que terminó por convertirse en un estigma para éste: el de su irremediable maldad. En efecto, aun siendo necesario, el Estado liberal es un mal: un mal necesario. Y este desliz moral de la teoría política liberal tiene graves resultados que no sería juicioso desatender.

En primer lugar, junto con el acierto de rechazar la idea absolutista de razón de Estado, el pensamiento liberal ha deslizado el prejuicio inaceptable de que el Estado no debería tener razones propias legítimas, como la promoción de una opinión pública informada, el control de los abusos de los particulares por los usos socialmente nocivos de la información, o la producción y emisión de información de calidad para los ciudadanos como alternativa a la vinculación cada vez menos accidental entre interés económico y libertad de expresión. En segundo lugar, en la cultura política de la ciudadanía se implanta una ecuación moral maniquea, según la cual todo lo que viene de la esfera pública es negativo, peligroso para los ciudadanos y funciona como cobertura de algún interés o conspiración estatal inconfesable, mientras que lo que viene de los particulares y, en particular, de la opinión pública y su correlato, la sociedad civil, es positivo, espontáneamente adecuado y orientado al bien común. Finalmente, la unilateralidad liberal tiene graves problemas para determinar una idea de bien

común irreductible a la mera combinación de distintos intereses particulares, por lo que tiende a identificar con el bien común algunos de los intereses de los grupos privilegiados de la sociedad, entre ellos, de manera destacada, los de quienes tienen peso e influencia en la formación de la opinión pública.

En suma, el discurso liberal sobre la transparencia y la sociedad abierta tiene el defecto de minimizar las posibilidades de acción y reforma sociales de los estados democráticos por vía de la acción pública, mientras que tiende a exagerar la capacidad de los particulares para generar y hacer circular información, identificando, sin mayor fundamento, esta capacidad con el bien común.

EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

PUBLICIDAD ES, EN ESPAÑOL, UNA PALABRA DESAFORTUNADA. En nuestros días, parece denotar únicamente una estrategia de convencimiento comercial o una variación de la propaganda. Si algún objeto posee el atributo de la publicidad es que ha sido impulsado como una mercancía destinada al mercado. Aún más, debido a esta condición, lo que está sujeto a la publicidad genera la impresión de que no vale por sí mismo, sino por el trabajo propagandístico de hacerlo llegar al público. Así, decimos con frecuencia que existen cosas o personas que “son sólo productos de la publicidad”, con un claro sentido peyorativo, como si la publicidad modificara su carácter inaceptable para hacerlo digerible y hasta deseable mediante el convencimiento comercialmente inducido. Desde luego que este sentido de publicidad es real porque es socialmente vigente, y no debe desatenderse; pero aquí quisiera avanzar hacia un concepto distinto de publicidad, más relacionado con las exigencias de información de las democracias y como

nota característica de una sociedad transparente.

Para hacerlo, demos un vistazo rápido a distintos usos de la noción de publicidad. La publicidad es, desde luego, la cualidad o atributo de lo que es o puede hacerse público. Un libro entra al campo de la publicidad cuando, salido de las manos de su creador y su editor, se ofrece al público de sus posibles lectores. Decimos entonces que se ha publicado. Una sesión o asamblea es pública cuando se aleja de los conciliábulos o los manejos secretos y se abre libremente a todos los interesados; así los parlamentos o los tribunales pueden tener sesiones públicas para mostrar que no esconden nada y que actúan conforme a la ética y la ley. Un diálogo o debate se ajusta a la publicidad cuando se ofrece a todos los oyentes posibles; así, un debate público entre candidatos a puestos de elección permite a los ciudadanos enterarse de los méritos y defectos más evidentes de éstos. En fin, las posibilidades de que una acción u objeto se ajusten a la publicidad son

muy distintas, porque el atributo de la publicidad se puede entender de muchas maneras.

Empero, todas estas acepciones de la publicidad, incluyendo la primera y más evidente que es la de hacer propaganda o promoción comercial, implican el proceso de salir de lo particular y abrirse a lo general, o, lo que tanto vale, pasar del yo al nosotros, de la soledad del individuo al contexto social.

Hacer algo público significa, en su sentido más amplio, trascender el ámbito privado de las ideas, los argumentos, las propuestas y las razones para entrar en un espacio social de conocimiento y aceptación. La publicidad, en este sentido, es un proceso de socialización y comunicación de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ellos. La publicidad cumple su cometido cuando el objeto publicitado se consume, cuando el libro publicado se lee, cuando la sesión pública deja satisfechos a los asistentes o cuando el debate público entre candidatos permite decantar las opiniones de los futuros votantes.

Por ello, podemos decir que la publicidad es un proceso de comunicación esencial en las sociedades modernas. Un proceso incluyente cuya naturaleza es trascender lo individual o lo particular para incursionar en lo social. Así, la publicidad tiene un claro sentido democrático.

Sin embargo, cuando hablamos de un acto o fenómeno público, con frecuencia lo asociamos sólo con su carácter multitudinario. Por ejemplo, leemos en la prensa que un “acto público” se ha celebrado con la participación de varios miles de asistentes, así hayan estado allí sólo por el interés en una cierta recompensa y no por una decisión meditada o por una genuina convicción política. ¿Es adecuado que califiquemos como público a ese acto?

En el sentido general y llano del término publicidad, sencillamente sería público todo acto que no se realizara en privado. Habría que estar desquiciado para creer que es privada una manifestación que registra miles de asistentes. En este contexto, el carácter público del acto se deriva de su carácter multitudinario, de la agregación de los particulares. Sin embargo, en un sentido más estricto, en el de los argumentos, las ideas y la discusión allí desplegados, ese mismo acto multitudinario no ha trascendido las razones o intenciones particulares o privadas de sus convocantes o inductores. En este sentido estricto, los resultados del acto multitudinario manipulado no alcanzan el estatuto de lo público.²⁶

Usemos otro ejemplo no necesariamente ficticio. Pensemos en una agrupación estudiantil que decide retener las instalaciones de una universidad y como condición para dialogar

con las autoridades de ésta exige que las negociaciones se den bajo el formato de un diálogo “público”, es decir, de cara a un amplio público que no ha sido preseleccionado. Resulta, sin embargo, que en la realización de este diálogo las expresiones de una de las partes son abucheadas y ridiculizadas, y sus razones desatendidas y rechazadas de antemano. ¿Podría juzgarse este simulacro de cruce de argumentos como público, o no pasaría de los calificativos de *tumultuoso* o *multitudinario*?

La elección entre una y otra adjetivación tiene más que ver con la perspectiva teórica con la que contemplamos el fenómeno que con los hechos mismos. En realidad, si nuestra intención es sólo “describir” el acto colectivo como agregación de muchos particulares, no habrá impedimento para calificarlo de *público*. Estaremos en la descripción de aquello que sucede, es decir, en la exposición de relaciones causa-efecto que no son juzgadas, evaluadas o criticadas. Damos cuenta, sencillamente, de un estado de cosas. Sin embargo, si enfocamos el fenómeno desde el punto de vista del “deber ser”, es decir, de los requisitos racionales que debe poseer un diálogo público o la exposición de ideas frente a un público racional, entonces difícilmente se podría hablar de un debate público. Este terreno del deber ser es el de las evaluaciones normativas.

La gente en general se orienta en la vida a partir de modelos del deber ser que toma de distintas fuentes, no todas ellas racionales, lógicas o coherentes: de la costumbre, de las informaciones que recibe, de las opiniones de otros. Sabemos que la sociedad es de una manera determinada, pero que podría, y hasta debería, ser de otra manera. Por ello, sabemos que ante la experiencia de la injusticia existe la posibilidad de justicia; ante la desigualdad, la posibilidad de igualdad; ante la servidumbre, la posibilidad de libertad, etcétera. Eso implica que todos hacemos evaluaciones normativas.

Estas evaluaciones de lo que debe ser están abiertas a todas las personas, pero la formulación de modelos normativos articulados, es decir, la construcción sistemática y rigurosa de esquemas del deber ser social, es la tarea de los filósofos y teóricos políticos. Este pensamiento sistemático del *deber ser* se convierte en una herramienta crítica para evaluar lo que es, para mostrar que puede ser de otra y mejor manera. Existe incluso un vicio de argumentación que los filósofos de la política tratan sistemáticamente de evitar: la llamada *falacia naturalista* (también llamada *falacia de Spinoza* o *falacia de Hume*). Este vicio consiste en tomar el ser por el deber ser, es decir, elevar a principio normativo lo que es sencillamente un enunciado de descripción. La

precaución ante la falacia naturalista nos lleva a evitar juicios como el de que “porque existe pobreza y desigualdad, debe existir pobreza y desigualdad”. El pensamiento normativo es una manera crítica de reflexionar sobre el mundo, pues no sacraliza lo existente y formula modelos o ideales de vida política que animan los proyectos de reforma y cambio sociales.

En este sentido crítico, el concepto de publicidad es sin duda un principio normativo. Esto quiere decir que su función es señalar una exigencia acerca de la calidad de los argumentos que pretendemos socializar o generalizar. No describe un argumento u otro, sino que establece cómo ha de ser nuestra forma de argumentar si pretendemos que sea racionalmente aceptable como público.

De esta manera, la publicidad aparece como un mecanismo de control racional para evitar que las informaciones y argumentos de la vida política se conviertan en disparates, juicios unilaterales, defensas de lo injusto o justificaciones de la violación de derechos y libertades de los ciudadanos. En este sentido crítico, la publicidad es una forma específica del uso de la razón humana, que impone a ésta obligaciones para su expresión. Desde luego, comparte con el sentido general de publicidad al que hemos aludido el ser un proceso que va de lo particular a lo

social, del yo al nosotros. Sin embargo, establece exigencias racionales para este proceso de socialización de argumentos con el fin de que éstos sean aceptados como válidos o verdaderos.

Emmanuel Kant (1724-1804), el gran filósofo alemán del siglo XVIII, fue el padre de la idea moderna de publicidad. Para Kant, la publicidad es el criterio de justicia de las normas que pretendemos aplicar o imponer. Por ello, dice que “Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”.²⁷ Aunque esta formulación parece difícil, se refiere en realidad a una cuestión muy sencilla. Para Kant, la manera más segura de saber si son justas o injustas una intención política, una ley o una decisión de un gobernante es sacándolas del secreto y poniéndolas a la vista de la opinión pública. Sólo discutiendo abiertamente acerca de la naturaleza de estas acciones políticas, sólo dando razones frente a un público capaz de evaluar, dudar, discutir, criticar y proponer, es que se construye un argumento genuinamente público y se prueba la validez de lo propuesto.

La prueba de la publicidad es, finalmente, una prueba de veracidad para los argumentos, acciones y normas de la vida política. Si un gobernante decide mantener ocultas las razones de una decisión, no sólo está tratando

como menores de edad a sus posibles interlocutores ciudadanos, sino que está aceptando que si tales razones se hicieran visibles, la decisión se haría imposible. La publicidad es, así, una protección contra la mendacidad (costumbre de engañar) de los políticos. ¿Qué país firmaría un pacto internacional a sabiendas de que su interlocutor ha decidido no respetarlo?; ¿quién votaría a un político que dijera que su propósito es llenarse los bolsillos con el dinero de las arcas públicas o tomar pagos indebidos de particulares? La publicidad es la prueba de fuego para el ejercicio del poder, por ello los políticos autoritarios son profundamente recelosos de las exigencias ciudadanas de dar razones, de explicar el porqué de sus decisiones y de transparentar sus documentos y archivos.

El principio de publicidad es de enorme importancia para la buena marcha de las sociedades democráticas. Hablando del argumento de Kant, Norberto Bobbio dice que "De esta manera de plantear el problema deriva que la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlas, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito".²⁸

Para Kant, la política no tiene sentido si no se expresa como derecho, es decir, si sus principios normativos no adquieren la forma de normas universales de validez general. Así, el principio de publicidad, que es el criterio regulador de la expresión de los argumentos políticos, es también, y de manera inmediata, un principio obligatorio para las leyes que pretenda imponer el Estado. Como dice un comentarista de estas cuestiones: "El principio de publicidad, la fórmula trascendental del derecho público, no es un mero principio moral, sino una suerte de canon crítico de las normas jurídicas y del actuar público en general".²⁹ Una ley que no soporta la prueba de la publicidad sólo se puede calificar de injusta.

Pero el principio normativo de la publicidad supone la existencia de un polo social capaz de ejercer la sanción pública contra los hombres del poder que incumplen este requisito. En efecto, lo que hace inviable el acto no publicable es el escándalo que suscita su realización. Kant daba por sentado que la expresión abierta de intenciones autoritarias o la incapacidad para ofrecer buenas razones de los actos políticos, suscitarían tal escándalo entre la gente ilustrada ("los que se atreven a pensar por sí mismos", según la propia definición kantiana de Ilustración), que la mera amenaza de éste sería suficiente disuasión para el político. Por

ello, el ideal de la publicidad va aparejado al ideal de la Ilustración, es decir, al ideal de una sociedad que ha alcanzado la mayoría de edad y que, habiéndose atrevido a pensar por sí misma, se ha desembarazado de la servidumbre y el paternalismo.³⁰

Este último elemento implica un aporte imprescindible para pensar el problema contemporáneo del derecho a la información y los dilemas de la sociedad abierta: la necesidad no sólo de la transparencia del gobierno, sino también de la ilustración y educación de la ciudadanía. Un gobierno transparente sirve de muy poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión y su capacidad para construir buenas razones y argumentos. Todavía más, sabiendo que los gobiernos transparentes no se crean espontáneamente, lo cierto es que ni siquiera podrían crearse si no existe una masa crítica de ciudadanos capaz de opinar, criticar, evaluar y juzgar sobre las cuestiones públicas y el bien común.

Si un político declara abiertamente que no obedecerá la ley puede suscitarse el escándalo que Kant daba como garantía del principio de publicidad. Pero si en una sociedad no existe una cultura del respeto a la ley ni la suficiente educación para hacer claro a la mayoría ciudadana que los caminos del autoritarismo, si bien atractivos, son siempre desastrosos, entonces el

escándalo sencillamente no aparecerá. La capacidad social de escándalo ilustrado es un signo de la mayoría de edad de la ciudadanía.

En efecto, el pensamiento liberal se ha limitado en general a plantear la obligación del Estado a no sostener intereses propios y, por lo tanto, a no albergar secretos ante el escrutinio ciudadano. Kant, en cuya obra política conviven argumentos liberales con ideales republicanos, hace suyo este principio liberal, pero lo combina con la exigencia republicana, que toma de Rousseau, de una ilustración ciudadana como contraparte social que hace real un régimen de publicidad. Esta capacidad de la opinión pública para discutir las cuestiones que le conciernen y obligar al poder político a tomar en cuenta sus argumentos es lo que llamamos la esfera pública de la razón.

La esfera pública de la razón es el espacio de deliberación propio de las sociedades abiertas. Esta esfera impone obligaciones argumentales a los políticos y a los ciudadanos que se expresan sobre la política. No son coerciones del tipo de la razón de Estado, sino exigencias normativas que hacen posible el respeto a las libertades ciudadanas y el cumplimiento de las obligaciones del propio Estado.

Con su idea de publicidad, Kant nos heredó uno de los más poderosos argumentos contra el secretismo del

RUTAS DEL DEBATE CONTEMPORÁNEO

poder y contra la tradición de los *arcano imperii* y la razón de Estado. Cuando el Estado tiene que dar razones de lo que hace, no puede, en teoría, actuar de manera autoritaria. Pero esta obligación de publicidad no vale sólo para los funcionarios del Estado, sino que también supone obligaciones para los políticos, los actores de la opinión pública y todos los que pretenden incursionar en el ámbito que denominamos esfera pública de la razón.

En suma, la publicidad en su sentido estricto no es otra cosa que el uso público de la razón, o, dicho de manera más clara, la discusión o argumentación sobre asuntos públicos con el uso de razones públicas o publicables, ya sea por parte de los oficiales del Estado, ya sea por parte de los actores de la opinión pública. El riesgo mayor al que se enfrentan las evaluaciones normativas es el de convertirse en utopías, es decir, en modelos sociales perfectos pero irrealizables. Sin embargo, el principio de publicidad no es utópico. Es probable que el ideal de una sociedad transparente sostenida por la

voluntad general de una ciudadanía ilustrada nunca se concrete como tal, pero la imposibilidad de realizar todos los rasgos de una sociedad transparente y guiada por argumentos racionales y públicos, no significa que las sociedades que han perseguido estos ideales no hayan logrado construir relaciones políticas más sanas, menos autoritarias, más justas y menos bárbaras. Las ideas normativas son, como decía el propio Kant, una suerte de Estrella Polar, es decir, algo inalcanzable pero, a la vez, una obligación irrenunciable para la conducción de nuestra vida en común.

EL DEBATE DE NUESTROS DÍAS ACERCA DE LA SOCIEDAD ABIERTA, LA LIMITACIÓN DEL SECRETISMO DEL GOBIERNO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CIUDADANÍA INFORMADA Y CRÍTICA ES MUY AMPLIO Y ESPECIALIZADO. En un texto como éste, que tiene propósitos de divulgación y de invitación a lectores no especializados, no existe más remedio que privilegiar algunas de las líneas de esta discusión. En este caso, atendiendo al perfil de las ideas presentadas a lo largo del texto, dedicaré mi atención sólo a las propuestas de algunos pensadores, situados en el terreno de la filosofía y teoría políticas, que nos han dado suficientes motivos para pensar con profundidad los temas que nos ocupan.

Para encontrar en nuestra época la continuidad de la idea de publicidad formulada por Kant en el siglo XVIII, se hace imperativo revisar, así sea en sus trazos más gruesos y generales, los respectivos modelos normativos de publicidad presentes en las obras de los tres más grandes filósofos políticos de esta época, a saber, Norberto Bobbio, John Rawls y Jürgen Habermas. No está

de más insistir en que estos autores construyen modelos normativos, es decir, esquemas críticos que ofrecen a la política real una vía para reformarse y mejorar. No pretenden describir los procesos efectivos de la comunicación política, aunque los han tenido siempre en cuenta para dotar a sus propuestas de sentido histórico y de viabilidad.

Los modelos normativos para la publicidad o esfera pública de la sociedad no son idealizaciones o utopías, son modelos abstractos que evalúan de manera crítica la sociedad existente y señalan las vías para su transformación racional y argumentada. El que hablen de prácticas, normas e instituciones que no existen con la plenitud querida por el modelo, no implica que no estén arraigadas en procesos sociales e históricos efectivos. En este sentido, siendo modelos a alcanzar, son también expresiones intelectualmente depuradas de lo que las sociedades democráticas han venido construyendo en su búsqueda de la transparencia gubernamental, el acceso a la infor-

NINGÚN DERECHO, OBLIGACIÓN, MANDATO O CUALQUIER OTRO ACTO POLÍTICO PUEDE SER VÁLIDO, NI POR LO TANTO LEGÍTIMO, SI NO SE PUEDEN DAR BUENAS RAZONES DE ÉL.

mación pública y en la educación e ilustración de los ciudadanos.

En estos tres autores está presente la convicción kantiana de que una sociedad justa exige tanto el control ciudadano de los actos del gobierno mediante el requisito de publicidad de éstos como la construcción de un espacio público de discusión racional o razonable como garantía de la expresión democrática de los intereses de la ciudadanía.

Norberto Bobbio ha situado la necesidad de la transparencia de la acción gubernamental en el marco de su crítica a los poderes ocultos existentes en los sistemas democráticos. Para Bobbio, una de las promesas incumplidas (y acaso incumplibles de la democracia) es la eliminación del “poder invisible”. El problema es que “Ningún déspota de la Antigüedad, ningún monarca absoluto de la Edad Moderna, aunque estuviese rodeado de mil espías, logró tener toda la información sobre sus súbditos que el más democrático de los gobiernos puede obtener del uso de los cerebros electrónicos. La vieja pregunta que recorre toda la historia del pensamiento político: ‘quién cuida a los cuidadores’, hoy se puede repetir con la siguiente interrogante: ¿Quién controla a los controladores?”³¹

Con realismo crítico, Bobbio registra que, frente al ideal democrático del poder visible, se han desarrollado formas que lo amenazan: el subgobierno

(los poderes económicos que gravitan sobre las decisiones y actos del gobierno, orientándolos en el sentido de favorecer a los poderes fácticos), el criptogobierno (los poderes políticos fácticos de los aparatos de inteligencia y contraespionaje, siempre inclinados a alejarse de todo control legal y visibilidad pública) y el poder omnividente (la capacidad del poder político para llevar cuenta de los datos y hechos particulares y privados de la población).³²

No obstante el diagnóstico, Bobbio señala que la virtud de la democracia en cuanto a estos fenómenos reside en su capacidad de mantenerlos como excepción y no como regla y que, por lo tanto, el ideal de la visibilidad del gobierno sigue animando los intentos de control democrático de estos fenómenos ilegítimos y alérgicos a la supervisión y la responsabilidad públicas.

La propuesta de Habermas sobre la transparencia gubernamental y el uso de la razón pública está ligada directamente con su idea de democracia. Para este pensador: “En una democracia que merezca ese nombre los procesos de formación de la voluntad política institucionalizados jurídicamente [...] tienen que estar retroalimentativamente conectados con, y permanecer porosos a, la formación de una opinión pública no formalmente articulada, lo más argumentativa posible”.³³ Dicho de manera más sencilla, una de-

mocracia genuina sólo existe sobre la base de una relación constante entre el sistema de instituciones públicas y la capacidad organizada de la sociedad civil independiente para plantear sus argumentos. Habermas considera que en los sistemas democráticos actuales, contruidos sobre la vigencia de derechos civiles, sociales y políticos, son estos últimos los que definen de manera principal este carácter democrático.³⁴ Los derechos políticos (votar, ser votado) expresan la opinión y decisión ciudadanas y sólo pueden ejercerse de manera adecuada si existe una esfera pública de discusión y argumentación, abierta a todo mundo, que convierta en argumentos válidos los puntos de vista que son sometidos a esta esfera y cumplan con sus requisitos.

Habermas ha construido el sistema más amplio y exhaustivo en la historia de la filosofía y la teoría social para dar cuenta de estas condiciones de diálogo y debate público que hacen posible la democracia genuina. Su teoría ha sido denominada “ética o teoría del discurso” y se ha centrado en la determinación de la naturaleza y condiciones de los argumentos que hacen posible una comunicación política plena como base de la vida democrática.³⁵

Para Habermas, un discurso o debate es un acto lingüístico al que concurren varios participantes, cada uno con visiones diferentes y contrapues-

tas, y cada uno con la idea de que su argumento es válido.³⁶ Lo relevante de este acto de discurso o debate es que se ajusta a reglas determinadas en la perspectiva de conceder validez a las pretensiones de quienes participan en la discusión.

La validez que resulta del proceso de diálogo sujeto a reglas es el tipo de verdad a que podemos aspirar en la vida social. Los argumentos, tras un proceso de diálogo pueden ser válidos en un sentido teórico o en un sentido práctico. El sentido teórico de la validez se da cuando los proponentes y los oponentes de un argumento pueden discutir con razones acerca de si tal argumento ha sido planteado de manera adecuada. El sentido práctico de la validez se da cuando hablamos de la rectitud normativa, es decir, del carácter justo de los principios del deber ser (“actos de habla regulativa”, en el lenguaje de Habermas). Estos principios son las órdenes, las promesas, las recomendaciones prácticas o la exigencia de derechos.³⁷ En este segundo caso, para Habermas es claro que ningún derecho, obligación, mandato o cualquier otro acto político puede ser válido, ni por lo tanto legítimo, si no se pueden dar buenas razones de él, es decir, si no se pueden rebatir las objeciones, reservas y críticas que un dialogante racional pueda enderezar contra él.

La única presión aceptable en este contexto de diálogo es el peso de los argumentos. Una situación ideal de discurso supone una ausencia de dominio entre los participantes en él o, lo que es lo mismo, una condición de igualdad democrática de los participantes. Desde luego, esta situación no es un dato real o una relación empírica, sino una manera didáctica de presentar la naturaleza de este criterio de justificación racional de los argumentos y que podemos utilizar en la discusión de nuestros asuntos públicos.

Como se puede notar, la mayor importancia de este modelo de diálogo reside en su capacidad de establecer un estándar ético para la discusión sobre los asuntos públicos, tanto en los circuitos directos del poder (tribunales, parlamentos, oficinas de gobierno) como en la esfera de la opinión pública: medios de comunicación, asociaciones, grupos de interés, universidades, etcétera. En este sentido, la ética discursiva incluye tanto el rechazo al secretismo gubernamental, como el simbolizado por los *arcana imperii* y la razón de Estado, como la justificación de la necesidad de un cierto nivel de capacidades discursivas de la ciudadanía como condición de posibilidad del ejercicio de sus derechos de participación democrática. Es un rechazo, por una parte, de los monólogos de los sujetos autoritarios del poder, según los cuales la verdad es

sólo lo que a ellos conviene (argumento de conveniencia) y porque ellos lo dicen (argumento de autoridad),³⁸ y por otra, una reivindicación de que la verdad sobre las cuestiones sociales sólo puede ser el resultado de un diálogo racional, incluyente, democrático y, sobre todo, libre de presiones.

Una propuesta muy similar a la de Habermas está en la teoría de la razón pública de John Rawls, quien ha sido considerado como uno de los más importantes impulsores, si no es que el más importante, del renacimiento de la filosofía política en el siglo XX. Su obra más famosa, *Teoría de la justicia*,³⁹ (1973) propone un modelo de sociedad ordenada con justicia en la que a las libertades básicas y derechos fundamentales les acompañan la igualdad de oportunidades y una equitativa distribución de los recursos y la riqueza.

Rawls desarrolló su teoría de la razón pública en otro de sus grandes libros: *El liberalismo político*,⁴⁰ en el cual ofrece una defensa de lo que llama la concepción política de la justicia como base del consenso posible en una sociedad caracterizada por un pluralismo irreductible de visiones del mundo y de doctrinas filosóficas, morales y religiosas. Luego desarrollaría con mayor amplitud su idea de razón pública en el texto "*The public reason revisited*" [La razón pública revisada] de 1999.⁴¹ La teoría rawlsiana de la razón pública es un

modelo acerca del tipo y calidad de argumentos que podemos utilizar en el debate público y de las obligaciones que a ese propósito tienen los gobernantes y demás sujetos políticos.

Para Rawls, una sociedad justa sólo se puede construir si, junto al sistema de derechos y libertades civiles, políticos y sociales que está garantizado en las democracias constitucionales contemporáneas, se garantiza un terreno de debate y diálogo políticos en el que los argumentos usados no se refieran a cuestiones conflictivas e irresolubles como creencias religiosas, morales o filosóficas, sino sólo a cuestiones propiamente políticas.

Para justificar su punto de vista, Rawls recupera la tradicional pareja liberal de lo público y lo privado y la formula como un contraste entre lo público y lo no público. En el terreno de lo público se hallan las instituciones, las normas legales y la acción de los grupos políticos, mientras que en el terreno de lo no público se hallan agrupaciones y asociaciones como las iglesias o las universidades, además de los individuos privados. La pregunta es: ¿cómo tender un puente entre lo público y lo no público que garantice la estabilidad de la sociedad pese a las diferencias doctrinarias, pero, a la vez, que respete la legítima existencia de esa pluralidad?

Según Rawls, la existencia prolongada de la libertad en una sociedad no da lugar a la unanimidad en torno a una sola idea del mundo o doctrina capaz de responder todas las preguntas humanas, sino a la existencia de una serie de doctrinas razonables que él denomina "comprensivas" (del verbo "comprender" en su sentido de abarcar o contener, no en el de entender). Son doctrinas primero razonables, porque sus seguidores, orientados por ellas, pueden convivir sin conflicto con los partidarios de doctrinas diferentes; y son comprensivas porque abarcan una serie de valores y juicios sobre lo que es la salvación o trascendencia humanas, lo que es la felicidad, la conducta individual correcta, etcétera.

En una sociedad democrática debe existir un terreno de encuentro político de quienes, partidarios de creencias morales, religiosas y filosóficas distintas, son también gobernantes, ciudadanos y partícipes de la vida pública. Este terreno es el foro político público (*public political forum*).⁴² Éste es el espacio ideal para discutir y tomar decisiones acerca de dos tipos de cuestiones centrales para la vida social: los fundamentos constitucionales de una sociedad y las cuestiones de justicia básica. Estas cuestiones centrales son las relativas a la estructura del poder democrático (división de poderes, régimen presidencial o parlamentario, etcétera) y las relativas a los

derechos, libertades, oportunidades y nivel de ingresos que deben tener los ciudadanos en una sociedad justa.

Para Rawls, la idea de razón pública se sostiene en la existencia de una serie de valores políticos como la civilidad y la razonabilidad, lo que significa que nadie, en el foro público, debería intentar utilizar sus concepciones religiosas, morales o filosóficas como argumento político, toda vez que esas concepciones, en una sociedad plural, son irremediamente particulares y no pueden ganar el acuerdo de todos los miembros razonables de la sociedad. Por ejemplo, si un legislador desea promover un proyecto de ley contra el uso de anticonceptivos, sus argumentos no pueden basarse en, por ejemplo, la voluntad de Dios o la condena de la promiscuidad, pues ambas razones son parte de doctrinas religiosas y morales no compartidas por todos los ciudadanos.

Esta misma obligación de abstenerse de tal tipo de argumentos nos muestra cuáles son los argumentos que sí podemos utilizar. Dice Rawls: "... hemos de apelar sólo a creencias generales aceptadas en la actualidad, a las formas de argumentación basadas en el sentido común y a los métodos y conclusiones de la ciencia cuando éstos no son controversiales".⁴³

¿Acaso esto prohíbe a todas las personas utilizar argumentos morales y religiosos cuando hablan de cuestio-

nes sociales y políticas? En realidad no. Los requisitos del uso de la razón pública sólo se aplican en tres terrenos claramente definidos: 1) el discurso de los jueces, en especial los de la Suprema Corte en sus decisiones; 2) el discurso de los gobernantes y, en especial, de los jefes ejecutivos y los legisladores, y 3) el discurso de los candidatos para puestos públicos y el de sus jefes de campaña, en especial en su oratoria pública, en las plataformas partidistas y en las declaraciones políticas.⁴⁴

Esta obligación de los sujetos políticos a conducirse según normas estrictas de argumentación cuando hablan de los temas centrales de la Constitución y de la justicia no es una limitación a su libertad de expresión (que como sujetos privados o no públicos siguen manteniendo), sino una garantía de que sus argumentos y decisiones se hacen conforme al principio de publicidad y respetando la pluralidad de doctrinas de la sociedad democrática.

En cuanto a los ciudadanos, éstos no están sujetos a las exigencias de la razón pública, pero sí pueden actuar conforme al ideal de la razón pública en la formulación de sus juicios políticos en público, es decir, argumentar como si fueran legisladores o jueces sujetos a las exigencias de un argumento político razonable. Este ideal ciudadano, sin ser obligatorio, sí es una expresión del nivel de educación política que una sociedad justa y pluralista puede generar en sus integrantes.

En Rawls, como en Habermas y Bobbio, la idea de una sociedad democrática y justa supone la transparencia del gobierno y la existencia de una cultura política que permite la ilustración y educación de los ciudadanos. Como hemos venido diciendo, la defensa del proyecto de sociedad abierta sólo como transparencia gubernamental deja pendiente el problema de la calidad de los argumentos que circulan en la esfera pública y, sobre todo, el grave problema de la educación de los ciudadanos.

Este problema de la educación o ilustración de los ciudadanos no se resuelve sólo con el cumplimiento de la exigencia liberal de que el gobierno sea mandatario y transparente, sino también añadiendo la obligación estatal de garantizar a todos un acceso a información veraz, crítica y estimulante de la reflexión y la crítica, aunque esto rebase el ideal liberal y empiece a transitar por la ruta de los ideales republicanos, que suponen al Estado obligaciones poderosas y fuerte presencia social.

No extraña, en este contexto que Giovanni Sartori, otro de los grandes teóricos políticos contemporáneos, haya denunciado abiertamente en los últimos años el envilecimiento del pensamiento y de la capacidad de crítica de los ciudadanos comunes y corrientes como resultado del predominio de los medios de comunicación electrónica y, en especial, de la televisión. También

ha mostrado la subordinación de los argumentos de la política a los criterios de la publicidad y mercadotecnia televisivas.⁴⁵ Gracias a Sartori, reforzamos nuestra convicción de que la antigua idea liberal de que sólo al gobierno debe exigirse responsabilidad por la información que maneja, por la forma en que lo hace y por la calidad de ésta, no es falsa pero sí irremediablemente parcial. En nuestra época, los nuevos grandes poderes políticos se sitúan en el terreno de los medios de comunicación electrónica. De manera similar a la exigencia de transparencia y publicidad que los liberales han hecho siempre a los gobiernos, y desde luego sin renunciar a ella, los ciudadanos deberían pugnar por exigencias de transparencia, ética y responsabilidad social de estos poseedores todopoderosos, casi siempre privados, de los nuevos *arcana imperii*.

CONCLUSIONES

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN, PLANTEA OBLIGACIONES PARA EL ESTADO QUE NO SE PUEDEN REDUCIR AL LOGRO IRRENUNCIABLE DE LA TRANSPARENCIA INFORMATIVA GUBERNAMENTAL, SINO QUE TIENE QUE RECONOCER QUE EL PODER DE LA INFORMACIÓN HOY DÍA ESTÁ DEPOSITADO TAMBIÉN EN ESPACIOS PRIVADOS.

LO TRADICIONAL EN EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO HA SIDO EL OCULTAMIENTO Y EL SECRETIISMO CELOSO RESPECTO DE LA INFORMACIÓN. Puede decirse que la historia de la política humana, en casi todo su despliegue, ha estado vinculada al cultivo de los *arcana imperii* como forma convencional del manejo de la información socialmente valiosa. En efecto, si la información y el conocimiento son formas de poder y no sólo de saber, se entiende que quienes detentan el poder político hayan tendido siempre a ocultarlos de la mirada de los ciudadanos. Si el poder político era patrimonio de un soberano o de una elite, sus argumentos, sus documentos, sus archivos, sus datos y sus escritos, no deben ser vistos por quienes no participan de esa jerarquía política.

Por ello, el derecho ciudadano a la información pública es una invención históricamente tardía. Aparece con la idea liberal del Estado mandatario, es decir, del Estado que carece por definición de intereses propios y que sólo responde a los intereses de quienes lo erigen y

legitiman, que son los ciudadanos. Por ello no existe publicidad de la acción gubernamental en la Antigüedad, en el Medioevo o en la época del Absolutismo.

Sin embargo, será sólo hasta la aparición del Estado democrático liberal en el siglo XIX, que conjuga los derechos individuales de corte liberal con el principio de soberanía popular que hace de cada persona un voto, que el derecho a la información empieza a formar parte de las democracias constitucionales. Y este no es un detalle menor, pues un elemento distintivo de los distintos regímenes autoritarios que ha conocido la humanidad ha sido el ocultamiento de la información y el engaño deliberado. En su premonitoria obra titulada 1984, el socialista británico George Orwell pintaba el cuadro extremo del control político de la información. En su sociedad de ficción, significativamente similar a lo que el totalitarismo soviético hizo en su momento, se convencía a los ciudadanos, hambrientos y pobres, de que cada resultado productivo y que cada cosecha

agrícola eran extraordinariamente superiores a las anteriores; de que, paradójicamente, cada acción de guerra era una forma de buscar la paz, y de que todas las decisiones del Gran Hermano vigilante y omnipresente eran acertadas por definición. El poder político era lejano e indescifrable para los ciudadanos y el control social se jugaba, desde luego, en la manipulación e intoxicación informativas de la ciudadanía. 1984 es el epítome de la sociedad cerrada y opaca.

Por ello, pese a sus múltiples defectos y asignaturas pendientes, las democracias constitucionales son el único modelo político capaz de garantizar un mínimo de transparencia informativa y, por ende, de control ciudadano sobre el desempeño de los gobernantes.

Empero, el derecho a la información, entendido en esta clave plenamente democrática, no es sólo la garantía jurídica de la visibilidad de las estructuras y actos gubernamentales, sino también, y sobre todo, es el derecho de los ciudadanos a recibir de su sociedad educación e información basadas en los logros de la razón humana y la ciencia, el combate a los prejuicios y la superstición y el pleno respeto a la dignidad y derechos fundamentales de toda persona.

El gran triunfo ideológico del liberalismo acerca de la transparencia gubernamental y la defensa de la privacidad de las personas, se ha visto lastrado por la generación de prejui-

cios infundados contra la intervención legítima del Estado en la educación de la ciudadanía y en su control de los excesos de los particulares poderosos en el terreno de los medios de comunicación y en el aparato bancario y financiero.

Por ello, el derecho a la información, tal como lo hemos perfilado en este texto, plantea obligaciones para el Estado que no se pueden reducir al logro irrenunciable de la transparencia informativa gubernamental, sino que tiene que reconocer que el poder de la información hoy día está depositado también en espacios privados. Se trata, como puede notarse, de un derecho complejo y no carente de paradojas y riesgos, pues, por una parte, mantiene la exigencia liberal de que el Estado, en la medida en que es una entidad mandataria de la ciudadanía, esté abierto en lo posible a la indagación ciudadana, y por otra, supone que la ciudadanía debe poseer un sentido crítico, producto de una formación cultural que no es espontánea, capaz de llevar a efecto tal indagación. Ambas funciones de este derecho no son compatibles con facilidad, pues algunas acciones de los particulares que parecerían estar avaladas por su libertad de expresión tienen que ser limitadas en favor del derecho ciudadano a información veraz y bien fundamentada.

Formulado así, este derecho habilita al Estado democrático para intervenir de manera positiva en la producción y distribución de flujos informativos capaces de dar a la ciudadanía certidumbre y conocimientos específicos que el mercado, dejado a sus propias fuerzas, regularmente no proporciona. Lo que no implica, y en esto nunca sobra insistir, que el Estado pueda legal y legítimamente invadir el ámbito de privacidad de los individuos.

En países de democracia consolidada como Francia y Alemania, el Estado interviene en la creación de un entramado institucional de certidumbre informativa, que permite ampliar la información, cultura y sentido crítico de la ciudadanía, sin que esto signifique una violación de la libertad fundamental de expresión. La presencia del Estado en los medios de comunicación no se contempla como una limitación de los derechos informativos de la sociedad, sino más bien como una de sus condiciones de posibilidad. De manera similar, existen largas tradiciones de control judicial y administrativo contra la difamación, el libelo y la difusión de ideas o informaciones socialmente nocivas que plasman en normas legales el principio normativo de la veracidad, y que han permitido regular el ejercicio de la libre expresión, haciéndolo más efectivo.

La premisa de estas experiencias es que el conocimiento veraz es un va-

lor colectivo y que el Estado tiene la obligación de facilitar su difusión. Esta premisa es, sin más, una de las herencias de la Ilustración para la vida social del presente. Bajo esta perspectiva, sería atribución del Estado, según un necesario derecho a la información, ofrecer a la ciudadanía, como una prestación social universal, información política, social y cultural valiosa.

Esta visión del derecho a la información va más allá del criterio liberal según la cual sólo el Estado debe transparentar sus acciones e informaciones, y se formula como un principio republicano que, junto a la publicidad del gobierno, procura desarrollar la educación e ilustración ciudadanas. Se trata, como las principales propuestas que aquí hemos revisado, de un modelo normativo para la reforma de la sociedad, pero es un modelo normativo en el que se ha fincado buena parte de las libertades y calidad democráticas de las sociedades más avanzadas de nuestro presente.

NOTAS

- 1 Cfr. Popper, Karl, *The Open Society and its Enemies*, Vol. 1, Plato, London, Routledge, 1966, pp. 86-168 (Existe traducción al español en editorial Tecnos de España, bajo el título de *La sociedad abierta y sus enemigos*.) Para Popper: "... la sociedad mágica, tribal o colectivista será también llamada sociedad cerrada, y la sociedad en la que los individuos son confrontados con sus decisiones personales, sociedad abierta." (p. 173).
- 2 Cfr. Platón, *La República* (474b) (en Obras Completas, Madrid, Aguilar, 1979, p. 755).
- 3 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, F. C. E., 1989, pp. 26-27.
- 4 Platón, en *Las leyes* (Obras Completas, ed. cit., pp. 1328-1329), dice que "el público de los teatros se volvió, de silencioso que era, vocinglero, convencido de que podía distinguir lo bello de lo feo en el campo de la música, y a una aristocracia musical le sucedió una detestable teatrocracia." Luego agrega: "Si al menos hubiera sido una democracia confinada a los hombres libres y dentro del campo de la música, el daño no hubiera resultado muy sensible. Pero en el dominio de la música nació la opinión de que todo mundo entendía de todo y podía juzgar de la ley, con lo que vino la libertad. Comenzaron a perder el temor a la ley al creerse competentes, y la seguridad en sí mismo dio lugar a la desvergüenza." (701a).
- 5 Esta alegoría se puede leer en el Libro VII de *La República* (511d-568d), (ed. cit. pp. 778-812).
- 6 Aristóteles, *La Política* (en Obras, Madrid, Aguilar, 1977, pp. 1499 y 1511, respectivamente).
- 7 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, F. C. E., 1989, p. 73.
- 8 Cfr. Moreau, Pierre-François, "El Santo Imperio" en Châtelet, François, *Historia de las ideologías*. Tomo II: De la Iglesia al Estado (Del siglo IX al XVII), México, Premiá Editora, 1981.
- 9 Cfr. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Madrid, Alianza Editorial, Col. El Libro de Bolsillo, 1994. Existen otras muchas versiones en español de esta obra, originalmente titulada *De Principatibus* (literalmente, Acerca de los principados).
- 10 Salazar, Luis, *Para pensar la política*, México, UAM-Iztapalapa, Colección "La lección de los clásicos", México, 2004, p. 152.

- 11 Guicciardini, Francesco Ricordi: *Maxims and Reflections of a Renaissance Statesman*, New York, Harper Row, 1965, p.54.
- 12 Maquiavelo, *El Príncipe*, Ed. cit., capítulo XV.
- 13 Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, México, F. C. E., 1984.
- 14 Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, ed. cit., pp. 145-146.
- 15 Ibid, pp. 265 y 268.
- 16 Locke, John, *Second Treatise On Civil Government* (en *Two Treatises on Civil Government*, editado por Peter Laslett, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1988), p. 350. El texto original reza así: "... the enjoyment of the property he has in this state is very unsafe, very unsecure. This makes him willing to quit this Condition, which however free, is full of fears and continual dangers: And 'tis not without reason, that he seeks out, and is willing to joyn in Society with others who are already united, or have a mind to unite for the mutual Preservation of their Lives, Liberties and Estates, which I call by the general Name, Property." Existe traducción al español de este Segundo tratado bajo el título *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Alianza, 1988.
- 17 Para comprender mejor este argumento, se puede ver Rodríguez Zepeda, Jesús, "Locke: la propiedad como derecho natural" en *Signos. Anuario de Filosofía*, México, UAM-I, 1992.
- 18 El liberalismo y la democracia no se unirán intelectual e institucionalmente hasta el siglo XIX. De su unión surgen las actuales democracias liberales o democracias constitucionales, en las que conviven, no sin tensiones, los valores políticos de los derechos individuales con los de la soberanía popular. Cfr. Macpherson, C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Inglaterra, Oxford University Press, 1977. Hay traducción al español bajo el título de *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1986.
- 19 Cfr. Locke, John, *The Second Treatise of Government and a Letter Concerning Toleration*, Inglaterra, Dover Publications, 2002 (hay traducción al español bajo el título *Carta sobre la tolerancia*, Madrid, Tecnos, 1985).
- 20 Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Edic. G. Gili, 1994, p. 50.

- 21 Ibid, p. 69.
- 22 Una relación de suma cero es aquella donde lo que pierde un polo de la relación es ganado de manera neta por el otro polo, y viceversa.
- 23 Grocio, Hugo, *De Jure belli ac pacis* (Sobre el derecho de la guerra y la paz, 1, 2, 1, 5.) (Se consultó la versión inglesa *The Rights of War and Peace, in Three Books: Wherein Are Explained the Law of Nature and Nations, and the Principal Points Relating to Government*, Inglaterra, Lawbook Exchange, 2004.)
- 24 Cfr. Pufendorf, Samuel, *The Political Writings of Samuel Pufendorf*, Oxford, Inglaterra, Oxford University Press, 1995.
- 25 Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.
- 26 Jean Jacques Rousseau, el gran pensador francés del siglo XVIII, sostenía esta diferencia entre lo privado y lo público con el contraste entre las categorías "voluntad de todos" y "voluntad general". Decía que la voluntad de todos, a pesar de poder estar sostenida por muchos, sólo apunta al beneficio de unos cuantos particulares, mientras que la segunda, aun cuando pudiera estar sostenida por unos pocos, era la única aceptable porque atendía al bien común. Así que la diferencia entre lo público y lo privado no es una cuestión numérica, sino de calidad política. Lo público coincide con la voluntad general, mientras que lo privado, incluso siendo multitudinario, sólo coincide con el interés particular. Cfr. *El contrato social*, capítulo III, Madrid, Alianza Editorial, 1989.
- 27 Kant, Emmanuel, *La paz perpetua*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 61-62.
- 28 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, ed. cit. p. 23.
- 29 Velasco Arroyo, Juan Carlos, *La teoría discursiva del derecho*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2000, p.34.
- 30 Cfr. Kant, Emmanuel, *¿Qué es la Ilustración?*, Madrid, Tecnos, 1989.
- 31 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, p. 24.

32 Cfr. *ibíd.* pp. 101-104.

33 Habermas, Jürgen, *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid, Tecnos 1991, p. 136.

34 Cfr. Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998. Allí dice Habermas: "... sólo los derechos de participación política fundan esa posición jurídica reflexiva, autorreferencial, que representa el papel del ciudadano." (p. 632).

35 Cfr. su magna obra *Teoría de la acción comunicativa*, 2 volúmenes, Madrid, Taurus, 1987. La palabra alemana *Diskurs* se vierte al Español como discurso, sólo que al hacerlo surge un problema. El término alemán *Diskurs* alude a una acción dialogada, a una discusión, mientras que el español discurso tiene un sentido más monológico y no alude a la discusión. Por eso, a la ética del discurso habermasiana, se le denomina también, y de mejor manera en mi opinión, ética del diálogo o ética dialógica.

36 Habermas, J., *Teoría de la acción comunicativa*, Vol. 1, p. 60.

37 Cfr. Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid, Cátedra, 1989, p. 371.

38 En la famosa película de los Hermanos Marx, *Sopa de pato (Duck Soup)*, 1933), Groucho dice a Harpo: "Vas a creer a lo que ven tus ojos o a mí, que soy tu hermano" He allí el argumento de autoridad. Nada distinto del gobernante que dice: "crean en mi rectitud, porque lo digo yo", aunque todas las evidencias racionales digan lo contrario.

39 Rawls, John, *A Theory of Justice*, Harvard, Mass., Harvard University Press, 1973 (existe traducción al español con el título *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978).

40 Rawls, John, *El liberalismo político*, Nueva York, Columbia University Press, 1993. Para una revisión amplia y crítica de esta obra se puede ver Rodríguez Zepeda, Jesús, *La política del consenso: estudio crítico de El liberalismo político de John Rawls*, Barcelona, Anthropos, 2003.

41 Rawls, John, *The Law of Peoples with The Idea of Public Reason Revisited*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1999.

42 Cfr. *ibíd.*, p. 133.

43 Rawls, John, *Political Liberalism*, ed. cit., p. 224.

44 Rawls, John, *The Law of Peoples with The Idea of Public Reason Revisited*, ed. cit., p. 133.

45 Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1997.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles, *La Política*, en Obras, Madrid, Aguilar, 1977.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, F. C. E., 1989.
- Grocio, Hugo, *De Jure belli ac pacis* (Sobre el derecho de la guerra y la paz.) Versión inglesa The Rights of War and Peace, in Three Books: Wherein Are Explained the Law of Nature and Nations, and the Principal Points Relating to Government, Inglaterra, Lawbook Exchange, 2004.
- Guicciardini, Francesco Ricordi: Maxims and Reflections of a Renaissance Statesman, New York, Harper Row, 1965.
- Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Edic. G. Gili, 1994.
- Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, 2 volúmenes, Madrid, Taurus, 1987.
- Habermas, Jürgen, *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid, Tecnos 1991.
- Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid, Cátedra, 1989.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.
- Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, México, F. C. E., 1984.
- Kant, Emmanuel, *La paz perpetua*, Madrid, Tecnos, 1985.
- Kant, Emmanuel, *¿Qué es la ilustración?*, Madrid, Tecnos, 1989.
- Locke, John, *Second Treatise On Civil Government en Two Treatises on Civil Government*, editado por Peter Laslett, Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1988 (traducción, parcial, al español, bajo el título Ensayo sobre el gobierno civil, Madrid, Alianza).
- Locke, John, *The Second Treatise of Government and a Letter Concerning Toleration*, Inglaterra, Dover Publications, 2002 (traducción al español bajo el título *Carta sobre la tolerancia*, Madrid, Tecnos, 1985).
- Cfr. Macpherson, C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Inglaterra, Oxford University Press, 1977. (Traducción al español bajo el título de La democracia liberal y su época, Madrid, Alianza, 1986).
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Madrid, Alianza Editorial, Col. El Libro de Bolsillo, 1994.
- Moreau, Pierre-Francois, "El Santo Imperio" en Châtelet, François, *Historia de las ideologías. Tomo II: De la Iglesia al Estado (Del siglo IX al XVII)*, México, Premiá Editora, 1981.
- Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.
- Platón, *La República*, en Obras Completas, Madrid, Aguilar, 1979.
- Platón, *Las leyes*, en Obras Completas.
- Popper, Karl, *The Open Society and its Enemies*, Vol. 1, Plato, London, Routledge, 1966 (traducción al español bajo el título *La sociedad abierta y sus enemigos*, Madrid, Tecnos.)
- Pufendorf, Samuel, *The Political Writings of Samuel Pufendorf*, Oxford, Inglaterra, Oxford University Press, 1995.

- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Harvard, Mass., Harvard University Press, 1973 (traducción al español bajo el título *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica).
- Rawls, John, *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993 (traducción al español bajo el título *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica).
- Rawls, John, *The Law of Peoples with The Idea of Public Reason Revisited*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1999.
- Rodríguez Zepeda, Jesús, "Locke: la propiedad como derecho natural" en *Signos. Anuario de Filosofía*, México, UAM-I, 1992.
- Rodríguez Zepeda, Jesús, *La política del consenso: estudio crítico de El liberalismo político de John Rawls*, Barcelona, Anthropos, 2003.
- Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, Madrid, Alianza Editorial, 1989.
- Salazar, Luis, *Para pensar la política*, México, UAM-Iztapalapa, Colección "La lección de los clásicos", México, 2004.
- Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1997.
- Velasco Arroyo, Juan Carlos, *La teoría discursiva del derecho*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2000.

Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política,
se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2015 en los talleres gráficos de
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
Tiraje: 5,000 ejemplares
Edición a cargo de:
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.



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

© Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales (INAI)
Av. Insurgentes Sur, No. 321, Colonia Insurgentes Cuicuilco,
Delegación Coyoacán, México, D.F. C.P. 04530
Primera Reedición del INAI
Impreso en México / Printed in Mexico