



## Democratización en Morelos:

Proceso Político de Creación del  
Estatuto Constitucional y Legal  
de la Transparencia y el Acceso  
a la Información Pública

María Dolores Rosales Cortés



## Democratización en Morelos:

Proceso Político de Creación del  
Estatuto Constitucional y Legal  
de la Transparencia y el Acceso  
a la Información Pública

María Dolores Rosales Cortés



**Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y  
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios**

Teléfono: 722 226 1980

Centro de atención telefónica (CAT Infoem): 800 821 0441

**[www.infoem.org.mx](http://www.infoem.org.mx)**

Primera edición: noviembre de 2022.

Diseño editorial y cuidado de la edición: UCS

Impreso en México.

**Registro en trámite**

# *Dedicatoria*

A la memoria de mis padres Engracia y Víctor.

A mi hija Fernanda,  
Por su aliento y comprensión incesantes.

A mi compañero de vida, Juan Francisco Escobedo,  
Por la guía intelectual que hizo posible recorrer el camino.



# Índice

<b>INTRODUCCIÓN</b>	9
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	19
Raíces liberales y componentes democráticos del Estado y del régimen político	
1.1 De la democracia de los antiguos al Estado liberal.	21
1.2 Surgimiento del liberalismo: una nueva perspectiva de análisis en las relaciones entre gobernantes y gobernados.	56
1.3 Componentes liberales y democráticos del Estado moderno.	69
<b>Capítulo Segundo</b>	85
Discurso, reconocimiento y tutela de los derechos humanos: el caso del derecho de acceso a la información pública	
2.1 Principales documentos doctrinarios de los derechos humanos y del derecho a la información.	87
2.2 Libertad de expresión y derecho a la información en México: la reforma política de 1977.	106
2.3 Definiciones y alcances de conceptos próximos: derecho a la información, derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.	122
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	137
La democratización de los regímenes políticos en el mundo, en México y en el estado de Morelos	
3.1 Enfoques teóricos para el análisis de procesos de democratización.	139

3.2 La democratización del régimen político y sus efectos en el estado de Morelos.	148
3.3 La alternancia política en el estado de Morelos del año 2000.	160
<b>CAPÍTULO CUARTO</b>	173
Proceso político de deliberación y creación del estatuto constitucional y legal de la transparencia y el acceso a la información pública en el estado de Morelos	
4.1 La aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002.	175
4.2 Proceso político de deliberación y creación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos durante la XLVIII Legislatura del Congreso Local.	189
4.3 Análisis de los enfoques políticos y contenidos básicos de las reformas constitucionales y de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.	207
<b>Conclusiones y propuestas</b>	225
Conclusiones	229
Propuestas	235
<b>Bibliografía</b>	239
Bibliografía disponible en formato digital.	249
Documentos complementarios en formato digital:	256
Documentos del archivo histórico de Morelos.	260

# *Introducción*





A partir de la alternancia de gobierno del año 2000, que ocurrió tanto en el ámbito nacional como en el escenario local, en el contexto de la democratización del régimen político mexicano; al debate sobre las reglas del juego político electoral y las instituciones democráticas, se añadió la demanda social para crear leyes de acceso a la información, que habrían de reconocer el derecho humano a saber y de paso se convertirían en instrumentos básicos para exigirle información y cuentas al poder público.

En ese marco se desarrollaron diversos procesos de creación de leyes de acceso a la información pública, que en cada entidad federativa adquirieron rasgos distintos, como es el caso de las reformas constitucionales y legales que aprobó el Congreso del estado de Morelos en el 2003,<sup>1</sup> un año después de que el Congreso de la Unión aprobara la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>2</sup>

En esta investigación se analizan las condiciones políticas que hicieron posible que, en el seno de un Congreso local sin control hegemónico de ningún partido político, se aprobara una ley de información pública que incluyó la creación de un órgano garante con autonomía constitucional. La creación de la ley local fue precedida por la correspondiente reforma constitucional local. Ambas reformas se convertirían en referencia nacional, ya que se adelantaron por lo menos una década a la reforma constitucional de 2014 que le daría rango constitucional al INAI, así como a la creación en el 2015 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Entre los aspectos precursores de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, destaca el reconocimiento de los partidos políticos como sujetos obligados en la materia. En el ámbito federal transcurrió más de una década para que se estableciera una disposición similar, que estableciera la obligación legal de los partidos políticos a atender solicitudes de acceso a la información.

Las Leyes de acceso a la información en las entidades del país, representaron un avance importante para disminuir la opacidad de los poderes públicos y mejorar la calidad de la democracia. Este avance no ha sido lineal, ni ha estado exento de acciones regresivas o simuladoras, tanto en el plano nacional como local, que han intentado eludir las obligaciones que implica el ejercicio del derecho humano de las personas a solicitar y recibir información que es administrada por las instituciones públicas.

<sup>1</sup> La Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales de Estado de Morelos, se aprobó el 11 de agosto de 2003.

<sup>2</sup> La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue aprobada por el Congreso de la Unión el 30 de abril de 2002.

El camino que se ha recorrido en la última década en el ámbito político, institucional y legal para transparentar el ejercicio del poder público y tutelar de manera efectiva el derecho de acceso a la información, no es irreversible, dado que en una democracia siempre existe el riesgo de retroceder. Con las reformas constitucionales aprobadas en el 2014, así como con la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el 2015, se ha establecido un nuevo marco de referencia normativo e institucional en la materia.

La democratización del país no ha sido fácil ni lineal. Si los gobiernos y las instituciones democráticas no ofrecen los resultados esperados por los ciudadanos, la democracia y sus instituciones se desacreditan, a tal punto que puede surgir una ola autoritaria que las debilita y suprime, como lo hemos visto en los países donde han llegado al poder, partidos y líderes autoritarios y populistas. Por ello, es tan importante la defensa de los valores y de las instituciones democráticas, como el análisis puntual de los procesos que han hecho posible la creación de leyes que tutelan el derecho humano de acceso a la información, así como de los factores que las ponen en peligro.

La existencia del estatuto constitucional y del diseño legal e institucional que se crearon en el estado de Morelos, pudieron no haber sido posibles. En política y en el ejercicio de gobierno, nada sucede en automático ni es inevitable. Por ello, es pertinente analizar las condiciones políticas que hicieron posible la reforma constitucional y la ley correspondiente, que permitieron que el estado de Morelos se anticipara a las reformas que se establecerían años después en otras entidades federativas, así como en la Constitución Política del país y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

A 18 años de la aprobación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, es necesario reflexionar sobre el proceso político que hizo posible la creación de la Ley estatal, sobre las condiciones específicas que propiciaron las coincidencias y los acuerdos entre los actores políticos que intervinieron en dicho proceso, dado que la alternancia local prefiguraba un escenario muy distinto al que finalmente se configuró, especialmente en el interior de la XLVIII Legislatura del Congreso del estado.

Los productos legislativos e institucionales en materia de acceso a la información y secreto profesional del periodista, que surgieron del Congreso del estado de Morelos en esa coyuntura política, fueron bien recibidos por la opinión pública local y nacional, pero no se puede descartar que esos productos pudieron haber tenido deformaciones, como ocurrió en otras entidades federativas del país.

Por ejemplo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Quintana Roo, concedía el derecho de acceso solo a las personas que cumplieran con ciertos requisitos legales. La fracción II del artículo 5º de dicha Ley, publicada el 31 de mayo de 2004, definía las características que

debían poseer los solicitantes de información en los siguientes términos: "Personas físicas o morales constituidas de acuerdo a las leyes".<sup>3</sup> Esta definición incluía sólo a quienes tuvieran un registro fiscal ante el Sistema de Administración Tributaria SAT, de manera que el resto de las personas que no cumplían con dicho requisito estaban imposibilitadas para ejercer el derecho de acceso a la información. El derecho a la información en la ley de Quintana Roo se definió como: "La facultad de los ciudadanos quintanarroenses y personas morales que tengan su domicilio fiscal en la entidad".<sup>4</sup>

En el estado de Puebla, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada en el año 2004, autorizaba a los sujetos obligados a conformar su propio organismo de acceso a la información. Así se destaca en el artículo 22 de dicha ley:

Los Sujetos Obligados designarán, a través de sus respectivos titulares, dentro de su estructura administrativa y mediante acuerdo que deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado, a la Unidad Administrativa de Acceso a la Información que coordine las acciones para el cumplimiento de esta Ley.<sup>5</sup>

En el artículo 33 del citado estatuto, se autorizaba a cada sujeto obligado, a emitir su propio reglamento:

Artículo 33: Los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, los órganos constitucionalmente autónomos y los ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos correspondientes para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de acuerdo con los lineamientos de esta Ley, con sus propias disposiciones orgánicas y con la estructura administrativa necesaria para el desempeño de sus funciones, los cuales serán análogos a la Comisión.<sup>6</sup>

La autorización para crear múltiples oficinas de acceso a la información pública en el estado de Puebla, en vez de facilitar el acceso de las personas a la información en poder de las instituciones públicas, lo complicaba. Los solicitantes de información debían recorrer diversas oficinas para tramitar solicitudes y someterse a reglamentos distintos para ejercer el mismo derecho.

<sup>3</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo (2020).  
<http://www.idaipqroo.org.mx/>

<sup>4</sup> *íd.*

<sup>5</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Puebla (2020).  
<https://itaipue.org.mx/portal2020/normatividad.php?idTipoNormatividad=2>

<sup>6</sup> *ibid.* p. 24

En la Ley de información pública del estado de Morelos se evitaron todas las restricciones posibles, que pudieran inhibir el ejercicio del derecho de acceso a la información, que en otras entidades se añadieron a discreción en sus respectivas leyes. En este contexto, es preciso explicar, cómo y por qué fue posible la aprobación de una ley innovadora en una región históricamente marcada por la división política, por la falta de consenso en torno a proyectos fundamentales, y en especial, precedida por una coyuntura política muy crítica en la que había solicitado licencia para dejar el cargo el gobernador del PRI, Jorge Carrillo Olea en 1998.

Este hecho acentuó la inestabilidad política y social en la entidad, además de precipitar el colapso del modelo político hegémónico que funcionaba en torno al gobernador y a la trama política del Partido Revolucionario Institucional. El colapso se confirmó con la derrota del PRI en las elecciones para gobernador del año 2000. Desde entonces a la fecha, el viejo partido del régimen no ha podido recuperarse en el estado de Morelos como sí ha ocurrido en otras entidades federativas.

En esta coyuntura, se hace necesario estructurar la investigación a partir de preguntas como las siguientes: ¿Por qué en el estado de Morelos, gobernado por primera vez, por un partido político distinto al PRI, como era el caso del Partido Acción Nacional, y en el marco de la configuración de una nueva correlación de fuerzas políticas al interior del Congreso local, fue posible impulsar una reforma innovadora en la materia, en vez de una reforma restrictiva? ¿Cuáles fueron las condiciones políticas -difíciles de repetir- que prevalecieron en esa coyuntura política y que facilitaron la articulación de los consensos básicos para impulsar las reformas correspondientes?

En el estado de Morelos se creó la Ley de información pública, pero antes se reformó la Constitución Política para darle el carácter de órgano constitucional autónomo al Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE). En la mayoría de los estados del país, eso no ocurrió así. Se impone entonces la pregunta: ¿Por qué en el estado de Morelos fue posible una reforma constitucional con esos alcances? Ni las leyes, ni las instituciones son un producto natural e inexorable; en su conformación intervienen intereses, ideologías, vetos y coacciones de la más diversa índole.

La presente investigación pretende analizar y brindar algunas respuestas a las interrogantes planteadas, así como proponer una explicación sobre el fenómeno político ocurrido en el Poder Legislativo del estado de Morelos, durante el periodo de la primera Legislatura de la alternancia política, que correspondió a los años 2000 al 2003, a partir de la guía teórica de conceptos de la ciencia política.

La hipótesis que se propone en esta investigación, es que durante la primera Legislatura de la alternancia en el estado de Morelos, existieron condiciones políticas excepcionales que hicieron posible la creación de un estatuto constitucional y legal en materia de derecho de acceso a la información, precursor para su tiempo, en el contexto del proceso de democratización que se vivía en el país y en la entidad.

En el marco de las respectivas alternancias políticas, a nivel nacional y local, se habían configurado condiciones políticas propicias para avanzar en nuevas vertientes de la agenda democratizadora y liberalizadora, en la que se inscribe el reconocimiento del derecho humano de acceso a la información pública, acompañado por el derecho humano a la protección de datos personales. En la entidad se desarrollaron condiciones políticas inéditas que hicieron viable la aprobación de la Ley de información pública, que no se presentaron en otras entidades del país. Es preciso esclarecer las características de esa coyuntura histórica.

La lista reducida, casi inexistente, de trabajos publicados que analicen el fenómeno político que hizo posible en el estado de Morelos, el reconocimiento y tutela del derecho a saber sobre los documentos en posesión de las instituciones públicas, confirman la pertinencia de la presente investigación.

En el estado de Morelos, la llegada del PAN al poder no implicó la conformación de una nueva hegemonía que viniese a sustituir a la vieja hegemonía del PRI. Por lo que, al no existir ninguna fuerza política con la capacidad de imponer por sí sola sus proyectos o de bloquear los proyectos de la oposición, existían incentivos para la cooperación entre las tres principales fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD. La coincidencia inédita, legitimada además por la participación de ciertos actores sociales y especialistas que avalaron la reforma, conformó la estructura de oportunidades que hizo posible dicha reforma.

En la presente investigación se seguirá el enfoque metodológico que desarrolló el politólogo italiano Norberto Bobbio en varios de sus libros, que en líneas generales sugiere realizar investigaciones que contengan aspectos históricos, político-conceptuales y legales: análisis conceptual, lectura de los clásicos y un esquema dicotómico que permita realizar contraste y contrapunto con los conceptos y realidades a investigar.<sup>7</sup>

Para tratar de comprender fenómenos políticos, Bobbio recurre a la clarificación de los conceptos, ubica los límites y alcances que les han conferido autores clásicos, pues se trata de términos que suelen ser utilizados a través del tiempo para aproximarse a temas recurrentes en la política. Es frecuente que el politólogo italiano utilice en sus textos parejas dicotómicas, campos opuestos que pueden ser definidos de manera independiente uno del otro. Para comprender un concepto, es necesario hacer referencia simultánea a su opuesto, incluso de forma negativa. Algunos ejemplos de pares dicotómicos que aparecen en la obra de Bobbio son: público/privado, sociedad de iguales/sociedad de desiguales, Estado/sociedad civil, democracia/dictadura y gobernantes/gobernados. Fue la lectura del libro "Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política"<sup>8</sup> estructurado a partir de pares dicotómicos, la que brindó a la autora de estas líneas, la idea de proponer como hilo conductor de esta investigación la relación asimétrica entre gobernantes y gobernados. Esta relación ha sido abordada por autores clásicos antiguos, modernos y contemporáneos. La mayor parte del tiempo en la historia de Occidente, los autores que han escrito sobre la política y el ejercicio del poder, analizaron la relación gobernante/gobernados desde el punto de vista de quien ostenta el poder. Solo a partir de la concepción del individuo como sujeto portador de derechos naturales, el análisis se concentró en las necesidades y los deseos de los gobernados, en especial, en las libertades que deberían ser reconocidas y garantizadas a los ciudadanos en un Estado moderno.

<sup>7</sup> Sobre el método utilizado por Norberto Bobbio para analizar los fenómenos políticos, pueden consultarse los siguientes textos: Javier Duque, *Norberto Bobbio y el abordaje de los fenómenos políticos. Aproximación a sus coordenadas metodológicas*, Revista Sociedad y Economía, núm. 8, Cali, Colombia: Universidad del Valle, 2005, pp. 218-224. (2021).

<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/575/Norberto%20Bobbio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Luigi Ferrajoli, *Norberto Bobbio, teórico del derecho y de la democracia*, México: Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, (2021). <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/60771/53639>

Michelangelo Bovero, *Norberto Bobbio, tra teoría e ideología*, Perugia: Rivista di filosofia e teoría política, (2021). <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=V12010&id=9>, y

José Fernández Santillán, *Norberto Bobbio: El filósofo y la política, Antología*, México: FCE, 1996.

<sup>8</sup> Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México: FCE, 1989.

La lectura de los clásicos es indispensable en el método del politólogo italiano, pues las teorías expuestas en las obras más importantes del pensamiento político trascienden en el tiempo y continúan siendo válidas para explicar los fenómenos políticos que son recurrentes. Por lo que se hará referencia a las principales obras de los autores clásicos antiguos, modernos y contemporáneos que han escrito sobre la política y la relación entre gobernantes y gobernados, para encontrar algunas respuestas a las interrogantes que motivaron la presente investigación.

En el primer capítulo se analizarán las principales teorías políticas que contribuyeron a legitimar e iluminar las distintas fases por las que han pasado los regímenes políticos más emblemáticos del mundo occidental, hasta el surgimiento del Estado liberal; que en contraste con el mundo antiguo y medieval, le abriría el paso a la modernidad que trajo consigo la idea de que el poder tiene límites, y que las personas tienen derechos que deben ser reconocidos y respetados por el orden político.

En el segundo capítulo se abordará el discurso de los derechos humanos relacionados de manera explícita con el derecho a saber de las personas, a través del análisis de los principales documentos internacionales que sustentan su reconocimiento, entre los que se encuentra el derecho de acceso a la información. También se analizará de manera somera la reforma al artículo 6º de la Constitución Política mexicana. Además, se establecerán algunas diferencias entre conceptos próximos como el derecho a la información, el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

En el tercer capítulo, se revisará el proceso de democratización posterior a la Segunda Guerra Mundial, que propició el reconocimiento de los derechos humanos en 1948. En México, las primeras reformas de la larga transición a la democracia se ubican en el contexto de la reforma política de 1977, que implicó el reconocimiento del pluralismo y la liberalización gradual del régimen político autoritario. La transición a la democracia tendrá en la alternancia presidencial del 2000, a su expresión más significativa. Ese esquema habría de manifestarse en el estado de Morelos, a partir de la alternancia en el gobierno local que ocurrió ese mismo año.

En el cuarto capítulo, se analizarán las condiciones políticas que prevalecieron en el estado de Morelos durante los primeros años de la alternancia política, que habrían de propiciar las reformas constitucionales, así como la creación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado Morelos en el año 2003.

Se espera que el análisis político realizado con el marco que nos ofrecen las teorías políticas que incidieron sobre el proceso de conformación del Estado liberal y democrático, brinde las explicaciones razonables sobre el proceso de democratización política que propició las coincidencias que permitieron a la XLVIII Legislatura del Congreso local, aprobar las reformas constitucionales y legales antes referidas.

Los lectores juzgarán si las respuestas que se ofrecen en las páginas que siguen, responden razonablemente a las interrogantes que se han planteado en la presente investigación.

## *Capítulo Primero*

### *Raíces Liberales y Componentes Democráticos del Estado y del Régimen Político*





## Resumen

El capítulo reflexiona sobre la relación Estado/sociedad, a partir del análisis de distintos régímenes políticos de períodos representativos de la historia; iniciando su estudio en la Antigua Grecia de la mano de pensadores como: Platón y Aristóteles, para posteriormente enfocarse en la Edad Media, donde se detiene a estudiar los principales representantes de la filosofía cristiana medieval y consecutivamente se encamina a reflexionar sobre el Protestantismo de Martín Lutero, para finalmente puntualizar sobre el surgimiento del liberalismo y con ello la conformación del Estado moderno.

### 1.1 De la democracia de los antiguos al Estado liberal

Se analiza la trayectoria histórica y los diversos enfoques teóricos que han influido en la configuración y legitimación de los régímenes políticos, desde la democracia de los antiguos hasta la conformación del Estado liberal. El advenimiento del Estado liberal trae consigo el reconocimiento y la tutela de los derechos fundamentales, entre los que se encuentra el derecho a la información y la vertiente específica denominada derecho de acceso a la información pública.

Para estar en condiciones de analizar el surgimiento y desarrollo del derecho de acceso a la información es necesario comprender la genealogía del conjunto de instituciones y trasformaciones del orden político que sirvieron de entorno favorable para la creación del estatuto constitucional y legal de este derecho en México y en el estado de Morelos. Para ello se hace un recorrido sobre los planteamientos fundamentales de los principales exponentes de la teoría política que justifican la conformación del orden político pre moderno, y su tránsito hacia el Estado de derecho con características liberales, en un primer momento, y más tarde con componentes democráticos añadidos.

Una breve revisión de las circunstancias históricas que prevalecían en la época en la que los autores crearon sus obras, brindará el contexto mínimo para comprender algunas de las razones que los llevaron a escribirlas. Entre los autores que se ocuparon de analizar el ejercicio del poder político y la organización del Estado, puede advertirse una dicotomía entre los individuos: por un lado, se ubican los que tienen el poder para mandar y, por otra parte, los que obedecen. Se trata de un largo periodo en la historia de Occidente, cuya revisión somera, a la luz de las ideas de los teóricos políticos más representativos, mostrará que la humanidad ha vivido la mayor parte del tiempo bajo órdenes políticos cuyas características no permiten identificarlos como estados liberales; pues el Estado liberal es una forma política de reciente creación. Los primeros rasgos de un orden político liberal se manifestaron a partir de las guerras civiles inglesas, que abarcan desde 1642 hasta 1688, y que finalizaron con la llamada Revolución Gloriosa, cuando la soberanía se transmitió del monarca al parlamento en 1689.

En el estudio de la relación entre las dos partes de la dicotomía: gobernantes y gobernados, se consideran como órdenes políticos opresivos para el hombre y, por lo tanto, como no liberales, a aquellos en los que no existen límites en el ejercicio del poder político, el gobernante controla los mecanismos de coerción para obligar a los gobernados a obedecer, interviene en la vida privada de los individuos y no respeta su patrimonio. Entre este tipo de órdenes políticos es posible situar a los estados absolutistas y a los régimes totalitarios. El estado absolutista más emblemático es el representado por la monarquía de Luis XIV en Francia; y el segundo tipo, tiene en la experiencia de los régimes totalitarios de Alemania y la Unión Soviética, el primero encabezado por Hitler, y el segundo, dirigido por Stalin, a sus principales representantes. El Estado liberal, en cambio, posee dos rasgos distintivos: es un Estado que tiene poderes y funciones limitados<sup>9</sup> y además reconoce las libertades y los derechos de los ciudadanos. Estas características del Estado liberal, y que por lo general están presentes de manera diferenciada en las sociedades modernas occidentales, no existían en las organizaciones políticas del mundo antiguo.

Para que las sociedades modernas arribaran a esta forma de organización política debieron transcurrir varios siglos, ya que el Estado liberal se forjó de manera paulatina. A la conformación de este tipo de Estado, contribuyeron entre otros factores, el desgaste del poder absoluto de los monarcas y las ideas innovadoras de algunos filósofos, publicadas a partir del siglo XVII. Estas ideas se expandieron rápidamente, y sirvieron de fundamento a los grupos sociales que exigían que el poder se ejerciera con límites, y que se respetaran las libertades individuales y los derechos de las personas, que ningún gobernante podía ignorar.

La relación entre el Estado y la sociedad ha sido objeto de estudio a lo largo del tiempo. En épocas antiguas esa relación se analizó invariablemente desde la perspectiva del gobernante (*ex parte principis*), más que desde la perspectiva del pueblo (*ex parte populi*).<sup>10</sup> Desde la antigua Grecia hasta el Renacimiento, los escritos sobre la organización política de las ciudades, repúblicas o reinos, se concentraban en la importancia de la unidad del Estado, en las acciones que los gobernantes debían implementar para obtener y conservar el poder, en las formas buenas y malas de gobierno –de acuerdo al comportamiento del gobernante, y en las tareas que debían realizar para fortalecer al Estado, sin hacer referencia a los deseos o necesidades de los individuos.

Para comprender el tipo de relaciones que existían entre quienes detentaban el poder y quienes obedecían en el mundo antiguo, me referiré a los períodos más representativos. La primera referencia que se abordará será Atenas, la ciudad-Estado más famosa de la antigüedad y la

<sup>9</sup> Las características del Estado liberal se analizan en detalle en Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México: FCE, 2012.

<sup>10</sup> Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad, Por una teoría general de la política*, México: FCE, 1989, p. 83.

que ha tenido mayor influencia en las instituciones políticas de Occidente. Atenas era una ciudad pequeña en territorio y población, que alrededor del año 430 a.C. contaba con aproximadamente trescientos mil habitantes,<sup>11</sup> divididos en tres grandes grupos: esclavos, extranjeros que residían en la ciudad (metecos) y ciudadanos, que eran el grupo de población más reducido y formado por unos 30,000 individuos, de manera que "los ciudadanos completos apenas representaban poco más del 10% de la población".<sup>12</sup> El gobierno de Atenas se caracterizó por la participación de muchos, a diferencia de los gobiernos de otras ciudades-Estado vecinas como: "Corinto, gobernada por una oligarquía de mercaderes, o Esparta, aristócrata y patrimonial".<sup>13</sup>

La forma de gobierno ateniense se conoció como democracia, la cual se conformó a través de "una secuencia de iniciativas políticas que transformaron la geografía política y las instituciones atenienses, y le proporcionaron a la ciudad una identidad política y un sistema de autogobierno que le permitió expresar y defender su identidad",<sup>14</sup> y que alcanzó su punto culminante cuando Pericles ocupó el cargo de general por más de treinta años, entre el 462 y el 429 a.C.<sup>15</sup>

La vida de los atenienses era austera y transcurría en torno al cumplimiento de sus funciones cívicas. La vida pública tenía predominio sobre la vida privada. La familia y la propiedad privada eran consideradas no como un fin, sino como los medios para acceder a un estado de virtud superior, relacionado con la participación en los asuntos de la ciudad. Las guerras entre las ciudades-Estado eran constantes, pues los conflictos bélicos eran el camino que los gobernantes seguían para concentrar mayor poder, expandir los límites de su territorio y expoliar las riquezas de los pueblos conquistados.

Los ideales políticos más representativos de la democracia ateniense, y los que pueden proporcionar mayor claridad para comprender la forma en que se tomaban las decisiones políticas en la ciudad, son "la libertad y el respeto a la ley".<sup>16</sup> Para los griegos, la libertad estaba asociada con el privilegio que tenían los ciudadanos de participar en las tareas públicas.

La ciudadanía ateniense era una condición que estaba restringida a un grupo reducido de la población: los varones libres, mayores de 20 años, hijos de padre y madre atenienses, eran los únicos que tenían derecho a participar en los asuntos políticos. La unidad política básica la constituyían los barrios atenienses o *demos*, pues en ellos se contaba con un registro de los

<sup>11</sup> George Sabine, *Historia de la teoría política*, México: FCE, 2012, p. 31.

<sup>12</sup> John Dunn, *Libertad para el pueblo, Historia de la democracia*, México: FCE, 2014, p. 58.

<sup>13</sup> Jacques Pirenne, *Historia Universal, Las grandes corrientes de la historia*, Barcelona: Editorial Éxito, 1972, Vol. I, p. 149.

<sup>14</sup> John Dunn, *op. cit.* p. 53.

<sup>15</sup> Jacques Pirenne, *op. cit.* p. 146.

<sup>16</sup> George Sabine, *op. cit.* p. 41.

hombres que lo integraban. Al cumplir la mayoría de edad, los varones del *demos* adquirían el derecho de participar en la asamblea general o *ecclesia*. En los *demos* se elaboraba la relación de ciudadanos que se presentaría a la asamblea, entre los cuales se llevaría a cabo el sorteo para asignar los cargos públicos. La asamblea ha sido considerada como la institución emblemática de la democracia ateniense, pero este grupo de ciudadanos no concentraba todas las decisiones políticas. Existían otras estructuras de poder político en las que recaían facultades trascendentales para la ciudad, como las magistraturas,<sup>17</sup> el Consejo de los Quinientos, los generales y los tribunales.

Para acceder a cargos públicos, la democracia ateniense disponía de una combinación de métodos: elección y sorteo. Mediante sorteo, se asignaban entre los ciudadanos voluntarios, los cargos de magistrado, de integrante del Consejo y de los tribunales, que solo duraban un año. El Consejo de los Quinientos controlaba las finanzas y los impuestos; contaba con un mecanismo para conformar grupos pequeños de consejeros con el objetivo de dotar de mayor funcionalidad al órgano colegiado: cincuenta miembros realizaban las tareas del Consejo durante una décima parte del tiempo. Al terminar este periodo, se llevaba a cabo una rotación y entraba en funciones otro grupo de cincuenta consejeros. Mediante votación directa se elegía a los generales, los líderes políticos más influyentes, quienes provenían de las familias acomodadas de la ciudad y eran los únicos que podían reelegirse por varios periodos consecutivos. Los atenienses dejaban en manos de políticos populares las tareas militares, pero no así las magistraturas ni el Consejo: "La combinación de rotación y sorteo procedía de una profunda desconfianza hacia el profesionalismo".<sup>18</sup> Los atenienses preferían que los cargos de magistrados y consejeros los ocuparan ciudadanos que no necesariamente poseían conocimiento experto, pues temían que los políticos con mayor capacidad y experiencia asumieran el control de la ciudad.

El punto medular de la democracia en Atenas, no era la participación de los ciudadanos en las deliberaciones de la asamblea, sino la existencia de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas sobre los funcionarios públicos. Los tribunales controlaban el acceso de los magistrados a los cargos, a través de un escrutinio previo al inicio de su gestión:

Aquellos cuyos nombres habían sido extraídos por sorteo, debían someterse a una investigación (*dokimasia*) antes de poder ocupar el cargo. En la prueba se examinaba si estaban legalmente cualificados para ser magistrados, y también se comprobaba

<sup>17</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza Editorial, 1998, p. 23.

<sup>18</sup> *ibid.* p. 47.

que el comportamiento con sus padres había sido satisfactorio, si había pagado sus impuestos y si había realizado el servicio militar. La prueba tenía igualmente aspectos políticos: un individuo conocido por sus simpatías oligárquicas podía ser rechazado. Pero en modo alguno trataba (la *dokimasia*) de cribar la incompetencia.<sup>19</sup>

Cuando los magistrados finalizaban su gestión pública, los tribunales realizaban auditorías de cuentas y evaluaban las decisiones que los magistrados habían tomado en el ejercicio de sus funciones.

La libertad en Atenas era un concepto que incluía determinadas facultades y obligaciones de los ciudadanos como: la igualdad de participación, pues el voto de cada ciudadano tenía el mismo valor, sin importar su nivel de riqueza o popularidad; la *isegoría*, el derecho de dirigirse a los presentes en la asamblea; la *isonomía*, o igualdad través de la ley, y la *stasis*, el derecho de los inconformes de asociarse para defender sus privilegios, en contraposición con los derechos adquiridos por otros grupos de ciudadanos. Moses Finley en su libro *La Grecia antigua* se refiere a la *stasis* como el derecho de los atenienses a iniciar una guerra civil,<sup>20</sup> pues no era extraño que surgieran tensiones entre oligarcas y demócratas, siempre que se aprobaban nuevas leyes, tensiones que terminaban convirtiéndose en conflictos políticos. Para Finley la historia del reconocimiento de derechos y libertades nunca ha sido producto de una reflexión racional colectiva, sino el resultado de momentos de elevada tensión y de conflictos entre grupos sociales. Hubo crisis en Atenas cuando se implementaron las leyes de Solón en el año 594 a.C., pues a través de ellas se abolieron las deudas y se implementaron reformas económicas: "Solón acabó con la práctica de esclavizar a la gente por deudas y liberó a los que ya habían sido esclavizados. Acabó con las penas de muerte establecidas por Dracón, salvo en casos de asesinato",<sup>21</sup> cambios que afectaron los intereses de los atenienses más ricos y de aquellos que se vieron obligados a liberar a parte de sus esclavos, aquellos hombres que habían perdido su libertad a consecuencia de no poder pagar sus deudas. Otra crisis se registró en el año 507 a.C.<sup>22</sup> cuando se aprobaron las leyes de Clístenes, con las cuales se implementó la igualdad ante la ley o *isonomía*, y el sorteo para asignar los cargos públicos, que brindaba a cualquier ciudadano la misma posibilidad de ocuparlos.

<sup>19</sup> Bernard Manin, op. cit. p. 24

<sup>20</sup> Moses Finley, *La Grecia antigua*, Barcelona: Editorial Crítica, 2000, p. 107.

<sup>21</sup> Isaac Asimov, *Historia Universal, Los griegos*, Madrid: Alianza Editorial, 2013, p. 97.

<sup>22</sup> *ibid.* p. 105.

Estas instituciones de la democracia ateniense que podrían parecer las bases a partir de las cuales se habrían podido desarrollar mayores libertades para un número mayor de ciudadanos, no evolucionaron ni perduraron en el tiempo. La ciudad estaba sometida a conflictos internos provocados por choques entre grupos oligarcas y demócratas, y a conflictos políticos externos con las ciudades-Estado vecinas. Al interior, Atenas se debilitó a sí misma al asumir un nacionalismo estrecho que impidió expandir derechos y admitir como ciudadanos a los extranjeros, un grupo numeroso que vivía en Atenas desde varias generaciones atrás y que contribuía con su trabajo a la economía de la ciudad. Un ejemplo del nivel de conservadurismo de los atenienses se encuentra en las leyes de la familia aprobadas por Pericles durante su mandato, que prohibían el matrimonio entre ciudadanos y no ciudadanos atenienses, condenando a los hijos producto de la unión entre un ciudadano y una esclava, a la pérdida de sus derechos y de su patrimonio: "Sufrían el penoso castigo de ser declarados bastardos *nothoi*, y por tanto de ser excluidos de la lista de ciudadanos, así como ver reducidos sus derechos de herencia".<sup>23</sup>

Lo anterior demuestra que las instituciones de la democracia ateniense no habían sido creadas para ampliar libertades y derechos individuales. Los ciudadanos atenienses eran muy celosos de su condición, como afirma Jacques Pirenne en su obra "Historia Universal": "Aunque democrática, Atenas jamás fue liberal en la esfera política... Atenas se hallaba dominada por un cuerpo electoral de pequeños burgueses, patriotas capaces de grandes impulsos, pero mezquinos y supersticiosos".<sup>24</sup>

Al exterior, Atenas fue incapaz de advertir que la relación entre las ciudades del mundo griego, todas autónomas, con un nacionalismo exacerbado y siempre deseosas de someter a la otra, requería de una postura flexible que permitiera llegar a acuerdos en beneficio de todas, aunque ello significara la pérdida de una parte de su autonomía e independencia política. Atenas no se planteó la posibilidad de tener una convivencia pacífica con las ciudades-Estado griegas, como tampoco se establecieron acuerdos comerciales o políticos que les permitieran trascender en el tiempo.

El objetivo de Atenas siempre fue convertirse en la mayor potencia económica y marítima del Egeo e imponer su dominio en la Hélade: "A partir del año 476 a.C. reunió en su recinto un gran congreso de ciudades marítimas, del cual salió la Liga de Delos, que no tardó en lograr la adhesión de 200 ciudades esparcidas por el Egeo y el mar Negro... para organizar la defensa del mundo heleno contra Persia".<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Moses Finley, *op. cit.* p. 116.

<sup>24</sup> Jacques Pirenne, *op. cit.* p. 148.

<sup>25</sup> *ibid.* p. 145.

Liga a partir de la cual Atenas forjó su imperio<sup>26</sup> y mantuvo sometidas a las ciudades adheridas a la misma, persiguiendo un ideal que en ese momento parecía viable conseguir, el "mar cerrado",<sup>27</sup> es decir, lograr el control absoluto del Egeo, obstaculizar las actividades comerciales marítimas y las oportunidades de desarrollo económico del resto de las ciudades griegas, para que ninguna pudiera disputarle protagonismo.

Las rivalidades económicas y políticas entre las ciudades-Estado griegas las llevaron a guerras constantes, sin que ellas pudieran advertir que seguían el camino de su propia destrucción: "Así, en definitiva, el mundo griego se destruía a sí mismo".<sup>28</sup> La suma de agravios entre Esparta y Atenas originó un conflicto bélico que cambiaría definitivamente la suerte de Atenas. La Guerra del Peloponeso, una serie de batallas que se libraron entre los años 431 a.C. y 404 a.C., provocó la caída de Atenas y la desaparición de su democracia: "En abril de 404 a.C. los Largos Muros fueron derribados y Atenas fue puesta bajo el control de una oligarquía".<sup>29</sup>

La democracia ateniense pereció, pero sus instituciones fueron objeto de reflexión en la obra de tres autores considerados fundamentales para comprender la vida política de los atenienses: el historiador Tucídides, y los filósofos Platón y Aristóteles. Los tres fueron protagonistas de la vida pública de Atenas y sus obras son un reflejo de la percepción que los griegos, y en especial los atenienses, tenían de su ciudad y de su gobierno.

En la *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Tucídides (460-396 a.C.) hace referencia a la Oración Fúnebre realizada por Pericles en honor de los soldados caídos, al cumplirse un año de la guerra entre Atenas y Esparta. Pericles aprovechó el funeral para pronunciar un discurso patriótico y emotivo, haciendo reflexionar a los presentes sobre lo valiosa que era su ciudad. Atenas no imita a otras, decía Pericles, sino que es modelo a seguir por su sistema democrático y por la libertad de que gozan sus ciudadanos: "Tenemos una república que no sigue las leyes de las otras ciudades vecinas y comarcanas, sino que da leyes y ejemplo a los otros, y nuestro gobierno se llama democracia, porque la administración de la república no pertenece ni está en pocos sino en muchos".<sup>30</sup> Los atenienses debían estar orgullosos por haber creado una forma de gobierno distinta a la de otras ciudades, a la cual habían arribado casi sin darse cuenta y que brindaba la oportunidad a cualquier ciudadano de participar en los asuntos públicos.

<sup>26</sup> Moses Finley, *op. cit.* p. 60.

<sup>27</sup> *ibíd.* p. 77.

<sup>28</sup> Jacques Pirenne, *op. cit.* p. 149,

<sup>29</sup> Isaac Asimov, *op. cit.* p. 203.

<sup>30</sup> Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, México: Porrúa, 2010. p. 104.

La ciudadanía era una condición valiosa, pues permitía el acceso de los hombres a un estado de virtud superior, una vida civil en la que estaba necesariamente incluida la participación en la política. Los atenienses no concebían su vida cotidiana sin el ingrediente político, pues a pesar de tener responsabilidades privadas, ninguna de ellas revestía mayor importancia para los atenienses que asistir a las asambleas y desempeñar el cargo público que determinara el azar, en beneficio de su ciudad. Pericles se expresa en los siguientes términos:

Cuanto más grande os pareciere vuestra patria, más debéis pensar en que hubo hombres magnánimos y osados que, conociendo y entendiendo lo bueno y teniendo vergüenza de lo malo, por su esfuerzo y virtud la ganaron y adquirieron. Y cuantas veces las cosas no sucedían según deseaban, no por eso quisieron defraudar la ciudad de su virtud, antes le ofrecieron el mejor premio y tributo que podían pagar.<sup>31</sup>

Atenas no existía para que los ciudadanos obtuvieran beneficios individuales de ella, sino que los ciudadanos estaban ahí para servir a su ciudad, para procurarla y engrandecerla como si se tratase de una joya valiosa, pues solo a través de su ciudad todos podrían obtener una vida plena.

En el discurso de Pericles, aparece un rasgo de los atenienses que es importante subrayar: la "feliz despreocupación"<sup>32</sup> con que enfrentaban los asuntos cotidianos y los problemas complejos. La idealizada vida en armonía incluía la certeza que cualquier ciudadano promedio, sin importar su condición, podía desempeñar las responsabilidades de la conducción de la ciudad, tareas en las que encontraría la oportunidad de desarrollar plenamente sus capacidades. Asumían que las complicaciones que entraña un reto mayúsculo como la guerra, serían resueltas eficazmente por quienes habían sido nombrados para dirigirlas: "Confiamos tanto en los aparatos de guerra y en los ardides y cautelas, cuanto en nuestros ánimos y esfuerzo, los cuales podemos siempre mostrar muy conformes a la obra".<sup>33</sup> No renegaban de las obligaciones en favor de la ciudad, pero buscaban y disfrutaban los períodos de esparcimiento. Aceptaban sin dramatismo tanto la buena fortuna como la pobreza:

<sup>31</sup> Tucídides, *op. cit.* p. 107.

<sup>32</sup> George Sabine, *op. cit.* p. 39.

<sup>33</sup> Tucídides, *op. cit.* p. 105.

Más queremos el reposo y sosiego cuando no somos obligados por necesidad que los trabajos continuos...ni nos preocupan las miserias ni trabajos antes que vengan. Cuando llegan, las sufrimos con tan buen ánimo y corazón, como los que siempre están acostumbrados a ellas. Por estas cosas y otras muchas, podemos tener en grande estima y admiración, ésta nuestra ciudad, donde viviendo en medio de la riqueza y suntuosidad, usamos de templanza y hacemos una vida morigerada y filosófica.<sup>34</sup>

El ideal ateniense se basaba en la confianza en que cualquiera podía realizar tareas públicas, en la tranquilidad que brinda una vida moderada y en gozar los tiempos de asueto. La feliz despreocupación característica de la época de la democracia ateniense será analizada por Platón en *La República*, al exponer su teoría del gobernante filósofo.

Este es un breve escenario que aporta elementos para comprender la importancia que los atenienses otorgaban a la participación ciudadana en la vida pública, un tema central en las obras de Platón y Aristóteles, cuyas ideas tuvieron una influencia de más de mil años en la historia de la filosofía política, que se prolonga en los debates de nuestro tiempo.

Platón (428-347 a.C.) es quizá el mejor exponente de los filósofos griegos clásicos que analizaron al Estado *ex parte principis*. Para Platón, el tema fundamental en toda organización política no es la libertad del individuo con respecto al Estado, sino la unidad del Estado en relación con los individuos.<sup>35</sup> La teoría desarrollada en su libro *La República*, describe un modelo de ciudad-Estado ideal, en el que refuerza la teoría de su maestro Sócrates: la virtud se alcanza a través del conocimiento. Sólo los hombres ilustrados, los filósofos experimentados, son capaces de conducir a buen puerto los destinos de la ciudad.

Es crítico de la democracia como forma de gobierno, pues lamenta que políticos ignorantes hubieran conducido a Atenas a la guerra contra Esparta, con resultados catastróficos para la ciudad. Considera a la ineptitud popular, propia de la democracia, como la responsable de la muerte de su maestro. Está convencido que el principio democrático que permite que cualquier ciudadano ejerza cargos públicos, conduce a la ciudad a un elevado nivel de incertidumbre. El conocimiento es la virtud principal que deben poseer quienes desempeñan cargos de poder político, como lo expone en el siguiente diálogo:

<sup>34</sup> *ibid.* p. 105.

<sup>35</sup> Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México: FCE, 2010. p. 28.

¿Para que el hombre se muestre apacible para con sus familiares y conocidos es preciso que sea filósofo y ávido de saber por naturaleza? -Admitido- respondió. - Luego tendrá que ser filósofo, fogoso, veloz y fuerte por naturaleza, quien haya de desempeñar a la perfección su cargo de guardián de nuestra ciudad.<sup>36</sup>

El hombre ilustrado, el filósofo-gobernante,<sup>37</sup> es el que ha adquirido la capacidad para discernir el significado de una vida buena -la aspiración de los hombres que conforman una ciudad- y el camino correcto para arribar a ella. La fundación de su escuela, la Academia, obedeció a la intención de Platón de impartir el conocimiento necesario para desarrollar actividades públicas. El Estado sólo funcionará eficazmente cuando sea dirigido por gobernantes ilustrados y competentes que resuelvan los problemas públicos.

Considera que "la naturaleza humana estaba en guerra consigo misma"<sup>38</sup> y que los problemas de la ciudad-estado no se originan únicamente en la ignorancia de los hombres, sino en su naturaleza contradictoria, por lo que es necesario que el hombre superior tome distancia de la influencia negativa del hombre inferior y primitivo que no puede controlar sus instintos. "Fue esto lo que hizo que Platón pareciera 'casi cristiano' a los Padres de la Iglesia".<sup>39</sup> Su obra fue utilizada por los filósofos cristianos de la Alta Edad Media, para inculcar la obligación del hombre de reprimir sus impulsos básicos y recibir sanciones para expiar las culpas.

La vida de los individuos estaba comprometida con la permanencia del Estado. Los hombres debían aspirar a ser buenos y tener una vida buena, pues el hombre bueno es también un buen ciudadano. Era tal la importancia que otorgaba Platón a la unidad del Estado, que consideró deseable la adopción de algunas prácticas que resultarían incomprensibles en nuestros días, como eliminar la propiedad privada en los gobernantes, abolir las relaciones sexuales monógamas por tiempo prolongado y establecer entre los integrantes del ejército la procreación regulada por el Estado. Platón consideraba que la propiedad privada de los gobernantes promueve la codicia desmesurada, y que los vínculos que se forjan en la familia disminuyen la lealtad del individuo hacia el gobernante.

Como filósofo que analiza el tema del Estado *ex parte principis*, Platón propone un modelo en el que no existe el individuo contrapuesto al Estado, sino que está absorbido por el Estado, y por tanto no constituye un motivo de análisis en sí mismo. Exaltó el comunismo, enalteció

<sup>36</sup> Platón, *La República*, Madrid: Alianza Editorial, 2008, p. 154.

<sup>37</sup> George Sabine, *op. cit.* p. 58.

<sup>38</sup> *ibid.* p. 59.

<sup>39</sup> *id.*

el despotismo ilustrado, creía en la idea de abolir instituciones como la familia y la propiedad privada. El modelo de ciudad-Estado ideal que elaboró, estaba muy lejos de las organizaciones políticas reales. Platón no era liberal, ni partidario de la democracia; fue testigo del declive de esta forma de gobierno.

En concordancia con algunas de las teorías de Platón, su discípulo Aristóteles (384-322 a.C.) en *La Política*, afirma que el hombre es "por naturaleza un animal político"<sup>40</sup> y su único fin es conformar y preservar el Estado. Coincide con su maestro al no conceder mayor importancia a los deseos o intereses de los ciudadanos y concibe al Estado como un organismo similar al cuerpo humano, al cual todos sus miembros aportan vitalidad:

La ciudad es asimismo por naturaleza anterior a la familia y a cada uno de nosotros. El todo, en efecto, es necesariamente anterior a la parte... Es pues manifiesto que la ciudad es por naturaleza anterior al individuo, pues si el individuo no puede por sí bastarse a sí mismo, deberá estar con el todo político en la misma relación que las otras partes lo están con su respectivo todo.<sup>41</sup>

La visión organicista de Aristóteles no concede la independencia a los individuos. Demanda la subordinación de las necesidades particulares a favor de la estabilidad del todo.

Las reflexiones de Aristóteles sobre la esclavitud en Grecia, en las primeras páginas de *La Política*, demuestran que su análisis se elaboró también *ex parte principis*, ya que admite la crítica hacia la esclavitud, acepta que es la naturaleza y no la existencia de arreglos sociales injustos, el factor que determina la condición de libertad o esclavitud de los hombres, condición que no puede modificarse. Quien nació esclavo deberá permanecer en esa condición por el resto de su vida, y no tiene otra opción más que obedecer. Al disertar sobre la esclavitud, Aristóteles expresa su opinión sobre quienes nacieron para mandar y quienes nacieron para obedecer: "El que siendo hombre no es por naturaleza de sí mismo, sino de otro, éste es esclavo por naturaleza [...] mandar y ser mandado pertenece a las cosas no solo necesarias sino provechosas, y aún en ciertos casos, y directamente desde su origen, unos seres se destinan a ser mandados y otros a mandar".<sup>42</sup>

Aristóteles toma distancia de su maestro y desarrolla sus propias teorías: Rechaza la concepción comunista del Estado ideal de Platón y elogia la libertad y el respeto a la ley. Cuestiona al despotismo, incluyendo el del gobernante filósofo, al preguntarse si será mejor ser gobernado

<sup>40</sup> Aristóteles, *La Política*, México: Porrúa, 2013, p. 211.

<sup>41</sup> *ibid.* p. 212.

<sup>42</sup> *ibid.* p. 214.

por el hombre más ilustre o por las mejores leyes. Concluye que es preferible que en el Estado prevalezca el respeto a la ley, pues la ley está desprovista de las pasiones que corrompen el juicio de los hombres: "Ante todo hemos de considerar si conviene más ser gobernado por el hombre mejor o por las mejores leyes"... la ley está exenta de pasión, mientras que toda alma humana la tiene necesariamente".<sup>43</sup> La supremacía de la ley, la libertad de los ciudadanos, la vida virtuosa en convivencia de los integrantes de la ciudad, son los ideales a los que debe aspirar el Estado. En la escuela que fundó, el Liceo, Aristóteles llevó a cabo el proyecto de investigar y comparar las constituciones de ciento cincuenta y ocho ciudades griegas, entre ellas la de Atenas. En su estudio constató que los ideales a los que aspiraba el Estado, constituyan una tarea extremadamente compleja de lograr. El conocimiento empírico obtenido a través de sus investigaciones, le mostró la realidad existente en la estructura de los órdenes políticos y el ejercicio del poder.

Las teorías políticas de Platón y Aristóteles son un reflejo de la organización social de su época. En ninguno de sus textos se alude a libertades privadas de los individuos, pues no existían límites entre el Estado y la sociedad. Los derechos de los atenienses estaban en función de su condición de ciudadanos y sus responsabilidades públicas no eran consideradas como una imposición. Mientras que para el hombre contemporáneo el concepto de libertad está asociado con una extensa lista de derechos civiles, políticos y sociales, sin los cuales no se concibe una vida razonablemente civilizada, para los atenienses, la libertad era el privilegio que tenían de desarrollar sus capacidades por medio de la participación en los asuntos públicos.

La teoría organicista que concibe al Estado como un cuerpo semejante al cuerpo humano y la perspectiva *ex parte principis* en el análisis de la relación entre gobernantes y gobernados expuestas por los autores griegos clásicos, ha tenido una gran influencia a lo largo de la historia. Las obras de Platón y Aristóteles trascendieron al Imperio macedonio de Alejandro Magno y al Imperio Romano, y llegaron a la Edad Media, época en la que *La Política* de Aristóteles fue redescubierta y se convirtió en fuente fundamental de la filosofía cristiana, y por tanto en dogma incuestionable, pues a través de ella la Iglesia justificó durante siglos el orden político prevaleciente.

La Edad Media es un periodo de mil años que por convención de los historiadores inicia con la caída del Imperio Romano de Occidente a consecuencia de las invasiones de tribus germánicas en el año 476<sup>44</sup> y su "fecha de conclusión se ha fijado en 1492, año del descubrimiento

<sup>43</sup> *ibid.* p. 286.

<sup>44</sup> Se considera al año 476 de nuestra era como el de la caída del Imperio Romano de Occidente, ya que el 4 de septiembre de dicho año, Odoacro, jefe de una tribu germánica obligó a abdicar al emperador Rómulo Augústulo. En Isaac Asimov, *El Imperio Romano*, Madrid: Alianza Editorial, 2011, p. 312.

de América y de la expulsión de los moros de la península ibérica".<sup>45</sup> Este periodo recibió su nombre del humanista Flavio Biondo, que consideraba que entre la cultura clásica antigua y el Renacimiento existía un paréntesis en la historia de Europa, una era marcada por el deterioro cultural, el hambre, las enfermedades y el fanatismo religioso. Comprende un periodo de tiempo muy largo, por lo que, para facilitar su estudio, la Edad Media se ha subdividido a su vez, en tres diferentes periodos:

Así, suele diferenciarse una Alta Edad Media, que abarca de la caída del Imperio romano al año 1,000 (o al menos hasta la época de Carlomagno); un Medievo intermedio, que incluye el renacimiento posterior al año 1,000, y una Baja Edad Media, que a pesar de las connotaciones negativas que puede insinuar el adjetivo baja, es la gloriosa época en la que Dante concluyó su *Divina Comedia*, en la que escribieron sus obras Petrarca (1304-1374) y Boccaccio (1313-1373) y en la que maduró el humanismo florentino.<sup>46</sup>

Durante la Alta Edad Media las ciudades europeas se deterioraron y muchas de ellas perdieron su esplendor transformándose en ruinas deshabitadas, las vías de comunicación desaparecieron gradualmente y Europa regresó a una condición predominantemente agrícola a partir del siglo VIII.<sup>47</sup> Sin contacto entre regiones distantes, las poblaciones medievales, tanto los señores feudales como los campesinos, se vieron obligados a subsistir con los productos que obtenían de la tierra: "Faltando la demanda, el terrateniente tuvo que consumir sus propios productos".<sup>48</sup> El comercio entre poblaciones alejadas desapareció, ya que los caminos intransitables<sup>49</sup> provocaron que no hubiera nadie a quién vender o a quién comprar algo. El autoconsumo se convirtió en práctica cotidiana y las aldeas se transformaron en el centro de todo tipo de actividad: "Es absolutamente evidente que, a partir del siglo VIII, la Europa occidental volvió al estado de región exclusivamente agrícola".<sup>50</sup> El retorno a la vida basada en el autoconsumo de los productos de la tierra, terminó con las estructuras políticas y de administración que había establecido el Imperio Romano.

<sup>45</sup> Umberto Eco (coord.), *La Edad Media I. Bárbaros, Cristianos y Musulmanes*, México: FCE, 2015, p. 11.

<sup>46</sup> *ibid.* p. 12.

<sup>47</sup> Henri Pirenne, *Historia económica y social de la Edad Media*, Buenos Aires: Editorial Claridad, 2009, p. 14.

<sup>48</sup> *ibid.* p. 15.

<sup>49</sup> Isaac Asimov, *op. cit.* p. 130.

<sup>50</sup> Henri Pirenne, *op. cit.* p. 14.

Desapareció una organización social que había alcanzado cierto grado de complejidad e incluía instituciones como el comercio, el sistema militar, el sistema económico, la educación y la cultura. Durante la Alta Edad Media, Europa experimentó un periodo de decadencia en el que fueron constantes el hambre, las matanzas y la peste, condiciones que provocaron una drástica reducción en la población.<sup>51</sup> Así inició un círculo vicioso difícil de romper: Una población disminuida, hambrienta y enferma, es incapaz de trabajar la tierra y producir alimentos para nutrir a los sobrevivientes. Debido a la importancia que la agricultura adquirió en esos siglos, los poseedores de la tierra, que eran una minoría, se erigieron como la única autoridad en sus propiedades: "Toda la existencia social se funda en la propiedad o en la posesión de la tierra".<sup>52</sup> Estas propiedades estaban habitadas por numerosas familias de campesinos, que transformaron su condición convirtiéndose en siervos o vasallos de los señores feudales, a cambio de que estos les brindaran protección, ante la inexistencia de ejércitos organizados.

Al ser imposible la manutención de ejércitos nacionales o la realización de tareas de administración, esas facultades recayeron en cada uno de los señores feudales, que aportaron soldados o funcionarios, permaneciendo aislados en su limitado campo de acción, con la mirada puesta sí mismos y sin capacidad de intercambio con poblaciones alejadas de su entorno inmediato. Esta es la definición del feudalismo de Henri Pirenne:

El sistema feudal es tan solo la desintegración del poder público entre las manos de sus agentes, que por el mismo hecho de que poseen cada uno parte del suelo, se han vuelto independientes y consideran las atribuciones de que están investidos como parte de su patrimonio. En resumen, la aparición del feudalismo en la Europa occidental, en el curso del siglo IX, no es más que la repercusión, en el orden político, de la regresión de la sociedad a una civilización puramente rural.<sup>53</sup>

Además de la precariedad de los caminos en el continente, en el Mar Mediterráneo surgió un nuevo elemento que cambiaría en definitiva el curso de la historia. En la Edad Antigua y durante los siglos que perduró el Imperio Romano, el Mar Mediterráneo era la vía de comunicación por excelencia entre Oriente y Occidente, vía a través de la cual se sostenían intercambios comerciales y culturales entre pueblos que compartían ideas similares; pero en el siglo VII ese vínculo se interrumpió bruscamente a causa de la presencia del Islam, que rápidamente dominó la mayor parte del Mediterráneo y el Mar Tirreno, condición que le permitió tomar puntos estratégicos como las Baleares, Cerdeña y Sicilia, para transformarlas en bases a partir de las cuales podía extender su dominio, como lo hizo en el siglo VIII cuando invadió la península ibérica.

<sup>51</sup> Isaac Asimov, *op. cit.* p. 131.

<sup>52</sup> Henri Pirenne, *op. cit.* p. 14.

<sup>53</sup> *ibid.* p. 14.

Jacques Pirenne afirma: "En 711, Tarik, un general moro, pasó de África a España, cuya dinastía visigoda, minada por querellas familiares, se hundió en el acto. Y dos años después, quedaba proclamada en Toledo la soberanía del califa de Damasco".<sup>54</sup> Durante la Alta Edad Media los europeos occidentales fueron incapaces de navegar el Mediterráneo y mucho menos enfrentar por mar al Islam: "Los cristianos, diría pintorescamente Ibn-Kaldum, no logran que flote en el Mediterráneo ni una tabla".<sup>55</sup> Sin comunicación por tierra y por mar, las ciudades medievales quedaron completamente aisladas: "Del siglo IX al XI, Occidente, a decir verdad, quedó bloqueado".<sup>56</sup>

La única institución que floreció en los diez siglos de la Edad Media, que logró acumular riquezas y propiedades, fue la Iglesia, que intervino tanto en la vida pública como en la privada de la población: "En este mundo rigurosamente jerárquico, el lugar más importante y el primero pertenece a la Iglesia".<sup>57</sup> La Iglesia tuvo una importante influencia en el campo de la filosofía. En una sociedad venida a menos, que no tiene contacto con otras culturas e ignorante, es la Iglesia la que concentra el conocimiento.

El poder secular y religioso en el medievo se ejerció de manera vertical, en una sociedad en la que solamente existían señores feudales o jerarcas eclesiásticos y vasallos o súbditos, sin la existencia de capas intermedias de población y sin la mínima posibilidad de que los individuos oprimidos manifestaran su inconformidad o planearan alguna rebelión. La Iglesia también impuso su visión de la economía, en la cual prevalecía la obligatoriedad del trabajo y el sacrificio extremo, condenando las aspiraciones de tener una vida más confortable, en aras de alcanzar la salvación en la vida eterna: "El objeto del trabajo no es enriquecerse, sino mantenerse en la condición en que cada cual ha nacido, hasta que de esta vida mortal pase a la vida eterna".<sup>58</sup>

El surgimiento de las religiones monoteístas como el cristianismo, el islam y el judaísmo, dieron paso a nuevas corrientes filosóficas influenciadas por los dogmas religiosos. A la Edad Media pertenecen la filosofía patrística, esto es, la profesada por los padres de la Iglesia,<sup>59</sup> que abarca los primeros cinco siglos del cristianismo, la filosofía islámica y judía, y la filosofía medieval cristiana.

<sup>54</sup> Jacques Pirenne, *Historia Universal. Las grandes corrientes de la historia*, Vol. 2, Barcelona: Editorial Éxito, 1972, p. 33.

<sup>55</sup> Henri Pirenne, *op. cit.* p. 10.

<sup>56</sup> *ibid.* p. 11.

<sup>57</sup> *ibid.* p. 18.

<sup>58</sup> *ibid.* p. 19.

<sup>59</sup> Mauricio Beuchot, *Historia de la filosofía medieval*, México: FCE, 2017, p. 15.

La filosofía cristiana utilizó los textos de la filosofía antigua como herramienta para construir un discurso basado en la fe, el cual tenía como objetivo principal la salvación de los hombres por medio del seguimiento estricto de las enseñanzas de Dios, una perspectiva distinta a la de los filósofos antiguos. Mientras que los filósofos atenienses exaltaban la participación de los ciudadanos en los asuntos políticos, como el camino para arribar a una vida superior, los filósofos cristianos medievales afirmaban que la vida virtuosa no tenía ninguna relación con la participación de los hombres en los asuntos del Estado, sino que la virtud era competencia exclusiva de Dios, un poder divino que tenía mayor relevancia que cualquier otro poder terrenal.

Para los griegos, la preservación de su ciudad-Estado era un objetivo primordial en su vida, a diferencia de la Edad Media, en la que el Estado era visto como un mal necesario que existía para controlar las pasiones de los hombres malvados, marcados desde su nacimiento por el pecado original. En Atenas coexistían varios dioses y el culto a los mismos formaba parte de la vida civil y pública de los habitantes; en cambio en la Europa del medievo se afirmaba que sólo había un Dios, y a través de la práctica de las enseñanzas de la Iglesia Cristiana se alcanzaría la vida eterna. Del periodo medieval y con el fin de comprender las motivaciones de las teorías filosóficas de esa época y la manera en que fue concebida la relación entre gobernantes y gobernados, se citará a los autores más representativos.

El filósofo más importante de entre los padres fundadores de la Iglesia fue San Agustín (354-430), quien a pesar de que murió antes de la caída del Imperio Romano de Occidente, es considerado como el primer filósofo medieval.<sup>60</sup> Inició una nueva corriente de pensamiento filosófico vinculando conceptos de las dos fuentes más importantes conocidas hasta ese tiempo: Los textos de filosofía clásica y la Biblia. San Agustín fue un prolífico filósofo y sus teorías se encuentran distribuidas en varias de sus obras, entre las cuales se encuentran: *Ciudad de Dios*, el título que contiene su pensamiento político más importante; *De libre albedrío*, en donde expone sus ideas sobre la justicia y la ley, y *Confesiones*, que contiene algunos pasajes autobiográficos.

San Agustín reconoce que el hombre posee capacidad de obtener conocimientos, una cualidad que lo distingue de las bestias; pero si el conocimiento se obtiene sin intervención de la Revelación, se convierte en filosofía pagana y sus practicantes en herejes. Los principios más elevados de la teoría filosófica de San Agustín "no provienen de la razón sino de las Sagradas Escrituras, cuya autoridad nunca pone en duda, y que considera como la fuente última de la verdad concerniente al hombre en general".<sup>61</sup> La filosofía está obligada a servir a los objetivos de la fe, y por ello la filosofía antigua no debe consultarse de manera directa y sin supervisión sino a

<sup>60</sup> Umberto Eco, *op. cit.* p. 12.

<sup>61</sup> Ernest Fortin, "San Agustín (354-430)", en Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), *Historia de la Filosofía Política*, México: FCE, 2012, p. 177.

partir de una interpretación teológica. Si la filosofía antigua era interpretada sin mediación de la teología, podía convertirse en una amenaza para la fe: "La simple presencia de la filosofía dentro de la grey constituía una amenaza latente a la ortodoxia cristiana".<sup>62</sup>

San Agustín conocía las ideas de Platón de manera indirecta, a través de Cicerón, las cuales adaptó para que cumplieran con las exigencias de la fe. Consideraba al filósofo ateniense como el más grande de los filósofos paganos, decía que Platón era "el filósofo que más se acercaba al cristianismo. Llega a hablar de él como el filósofo que habría sido cristiano si hubiese vivido en la época cristiana".<sup>63</sup> Para San Agustín la máxima virtud del hombre era la justicia, pues es la que hace posible la vida en común en una ciudad-Estado o república. Su crítica a la filosofía antigua se centraba en la incapacidad de ésta para construir una sociedad justa y lograr una vida buena. El modelo ideal de ciudad-Estado de Platón, como teoría era aceptable, pero había sido imposible ponerse en práctica pues la justicia nunca prevaleció en las ciudades-Estado del mundo antiguo. La filosofía antigua: "No pudo aplicar el remedio apropiado a la flaqueza congénita del hombre".<sup>64</sup> Sólo existirá justicia cuando los apetitos más bajos de los hombres estén dominados por un espíritu superior. San Agustín sosténía que, la justicia establece el orden de las cosas de acuerdo con la razón, que a su vez debe ser gobernada por Dios. Todo lo que se considera inferior debe sujetarse a lo superior, tanto en lo individual como en lo colectivo.

Una de las ideas centrales de la filosofía de San Agustín, es que durante la creación del universo todos los hombres gozaban de libertad, pero con el pecado original ocasionado por la desobediencia a Dios el hombre vino a menos, y de una posición superior de libertad y virtud descendió a una inferior que le condenaba desde el nacimiento, en la que prevalecían la mezquindad y las bajas pasiones. Es por ello, que la salvación del hombre no puede provenir de ningún poder civil o terrenal, mucho menos de la filosofía pagana; la salvación del hombre solo viene de Dios, al que deben sujetarse los gobernantes sabios, quienes a su vez deben ser obedecidos por hombres que han alcanzado un estado de virtud a través de la fe.

En *Ciudad de Dios*, expone la existencia de dos diferentes ciudades, que siempre están mezcladas excepto en el Juicio Final, momento en que se separan. Por una parte, está la ciudad terrenal, que es inferior, y que representa los impulsos y apetitos de la naturaleza humana, y por otra la Ciudad de Dios, en donde se encuentra la salvación celestial. La Iglesia existe para guiar a los hombres a su salvación, ya que la vida terrenal es solo una etapa de preparación para una vida celestial. Por lo tanto, los objetivos de la Iglesia tienen mayor importancia que cualquier otra institución terrenal.

<sup>62</sup> *ibíd.* p. 179.

<sup>63</sup> *ibíd.* p. 181.

<sup>64</sup> Leo Strauss, op. cit. p. 183.

La filosofía de San Agustín hizo posible que prevaleciera el planteamiento de que un Estado justo tenía que ser cristiano, por ello estaba convencido que ninguna república o ciudad de la antigüedad pudo ser justa, ya que no era cristiana. De esta manera, unió a las dos instituciones con mayor poder temporal y espiritual: el Estado y la Iglesia, otorgando mayor relevancia a la Iglesia que al Estado, pues no había ningún interés más elevado para el hombre que alcanzar la vida celestial. La influencia de la filosofía agustiniana perduró durante setecientos años; ningún filósofo patrístico expuso ideas contrarias a las de San Agustín, ni concibió la existencia de un Estado separado de la influencia de la Iglesia.

La percepción negativa de la naturaleza del hombre alcanzó uno de sus momentos culminantes en los textos de Isidoro de Sevilla (550-636), quien confirmó en sus *Sentencias* que a causa del pecado original el hombre fue condenado a la servidumbre. El politólogo italiano Norberto Bobbio en su libro *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, hace una referencia de Isidoro de Sevilla y considera difícil encontrar "una expresión más incisiva de la concepción negativa del Estado"<sup>65</sup> que la del filósofo cristiano. Bobbio cita a Isidoro de Sevilla en los siguientes términos:

Dios en su equidad, ha diferenciado la vida de los hombres, estableciendo que algunos fuesen siervos y otros amos, de manera que el arbitrio de actuar mal de los siervos sea detenido y limitado por la potestad de quien domina. ¿Si nadie tuviese temor, quien impediría el mal? Por esto son elegidos príncipes y reyes para que con el terror salven del mal a sus pueblos y en virtud de las leyes los obliguen a vivir con rectitud.<sup>66</sup>

No es difícil imaginar cuántos actos de opresión en contra de los individuos cometieron los monarcas y los jerarcas eclesiásticos en el medievo, teniendo como justificación las ideas más corrosivas de los filósofos patrísticos.

La Alta Edad Media carece de teorías que introduzcan matices en el análisis del Estado. Los filósofos medievales no reflexionan sobre ninguno de los grandes temas que fueron objeto de discusión en la Edad Antigua. Dejan de tener relevancia la unidad del Estado y el estudio de las diferentes formas de gobierno. No se actualiza el concepto de ciudadanía, pues la ciudad-Estado antigua se eclipsa. La libertad, entendida como la posibilidad de participar en los asuntos públicos, deja de percibirse como un rasgo de la vida buena. La vida buena en sí misma dejó de ser una aspiración legítima de los hombres y su lugar la ocupó la idea de la vida como período temporal de padecimientos inevitables, cuyo objetivo es lograr la salvación en la vida eterna.

<sup>65</sup> Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>66</sup> *ibid.* p. 58

Los siglos en los que prevalecieron el hambre, la incomunicación, las calamidades y la ignorancia, coinciden con la proliferación de ideas negativas sobre el Estado y sobre la naturaleza humana. Los estudios sobre el Estado son sustituidos por la filosofía cristiana, que domina las diferentes esferas de la vida de los individuos: "Aquí el contraste es otro: no entre Estados bueno y malo, sino entre Estado e Iglesia. El gran tema de la política medieval es la dicotomía Estado-Iglesia, no el de la variedad histórica de los Estados. La salvación de los hombres no es tarea del Estado".<sup>67</sup> Como los hombres son seres perversos dominados por bajas pasiones, es necesario que la verdad revelada rija sus conductas y la maldad sea castigada por un poder terrenal con capacidad de coacción: "El problema central de los escritores políticos de los primeros siglos después del cristianismo es ante todo moral".<sup>68</sup>

El Estado pierde toda relevancia frente a la Iglesia, la única institución a través de la cual los hombres pueden salvarse. En este escenario de poder omnipresente de la filosofía cristiana, es sumamente difícil que se introduzca el discurso de las libertades individuales. Nuevos fenómenos económicos y sociales debían aparecer en los siglos venideros, que cuestionarían la noción fatalista de la naturaleza del hombre y retomarían las ideas de libertad para los pueblos.

El siglo XII fue testigo del surgimiento de una nueva forma de organización política que empezó a propagarse en el norte del *Regnum Italicum* (Reino Italiano). Ciudades como Lucca, Pisa, Bolonia, Arezzo y Siena, se habían auto denominado repúblicas independientes y organizaron su propio gobierno, el cual tuvo algunos rasgos tendientes a poner límites al poder político. Al frente del gobierno colocaron a un funcionario que llamaban "podestá, conocido así porque estaba investido de un poder supremo o *potestas* sobre una ciudad".<sup>69</sup> El *podestá* estaba controlado por mecanismos que acotaban su función e impedían que se aliara con algún grupo específico: el *podestá* debía ser originario de otra ciudad, y el tiempo de permanencia en el poder era de solo un año, al término del cual otro individuo asumía el cargo. De esta manera se pretendía evitar que el gobernante de la ciudad favoreciera a determinado grupo de habitantes, por encima del resto.

Las ciudades de la Lombardía y la Toscana se conducían con independencia, pero carecían de los documentos jurídicos que les confirieran legalmente el derecho de autogobernarse, por lo que de derecho seguían formando parte del Sacro Imperio Romano Germánico, cuyos

<sup>67</sup> *ibid.* p. 59

<sup>68</sup> *ibid.* p. 61

<sup>69</sup> Quentin Skinner, *Los fundamentos del pensamiento político moderno I. El Renacimiento*, México: FCE, 2013, p. 24.

emperadores siempre tenían la vista puesta en esa próspera y rica región italiana. El argumento con el que las repúblicas independientes rechazaban el poder del monarca germano era el de la libertad, una libertad que incluía dos conceptos fundamentales: "El derecho a ser libres de todo dominio externo, y el derecho de gobernarse como lo consideren más apropiado; es decir, independencia política y autogobierno".<sup>70</sup>

Las repúblicas que buscaban independizarse del control del emperador hicieron alianzas con el papado; pero al poco tiempo se dieron cuenta que los jerarcas de la Iglesia empezaron a inmiscuirse en los problemas internos de las ciudades para incrementar su poder terrenal y sus riquezas. Los papas no dudaban en aliarse con los emperadores germanos en contra de las ciudades italianas, para que luego éstos les cedieran el control de amplias regiones. El fundamento para la expansión de los poderes terrenales de la Iglesia se encontraba en el código de derecho canónico fundado por Graciano en el año 1140,<sup>71</sup> robustecido después con aportaciones de papas juristas, que conformaron un completo marco jurídico que justificaba el derecho del papado a ejercer poderes temporales.

La defensa de las ciudades italianas contra el poder de los monarcas germanos y contra la intromisión de los papas, se basó en las ideas del jurista Bartolo de Sassoferato (1314-1357), quien sostenía la tesis que la existencia de una autoridad política no era excluyente del surgimiento de otras autoridades políticas soberanas, las cuales podían coexistir sin necesidad de que una absorbiera a la otra. Si la realidad era distinta a la ley, no era la ley la que debía prevalecer inmutable, sino que ésta debía actualizarse para responder a la realidad. El emperador podía pretender gobernar a todos los pueblos, pero era un hecho que no todos los pueblos le obedecían. Y si dichos pueblos demostraban que desde hace tiempo no obedecían al emperador, su pretensión de ser independientes sería válida, por lo que se les "debe reconocer como cuerpos soberanos totalmente independientes".<sup>72</sup>

El otro personaje que contribuyó con sus reflexiones a defender la libertad de las repúblicas italianas fue Marsilio de Padua (1275-1342). En su obra *El defensor de la paz*, concluida en el año 1324, criticó al papado por su mala interpretación de los preceptos de la propia iglesia, al asumirse como poder terrenal con facultades de coaccionar. Afirmó que el clero se equivocaba al "imponer su injusto despotismo a los creyentes cristianos".<sup>73</sup> Sobre la intención del clero de no ser sometido a poderes seculares, Marsilio fue contundente al señalar que eso era contrario a lo que Jesucristo había enseñado, y que todos los hombres estaban

70 *ibid.* p. 26

71 *ibid.* p. 33

72 Quentin Skinner, *op. cit.* p. 30.

73 *ibid.* p. 40.

obligados a responder ante juicios seculares. Recordó que Jesucristo encomendó a sus apóstoles la tarea de enseñar y practicar la fe cristiana, pero no los convirtió en autoridad terrenal para imponer sanciones. Destacó la figura del “legislador humano fiel” existente en cada república independiente, como el único que tenía facultades jurisdiccionales plenas. Como el título de su obra lo anuncia, aquel que pretenda defender la paz, tendrá la obligación de mantener alejados de los asuntos terrenales a los papas y a los poderes que se habían asignado ellos mismos. Los argumentos críticos hacia la Iglesia expuestos por Marsilio de Padua serían el primer aviso de lo que vendría después, cuando siglos más tarde se separarían definitivamente las atribuciones y poderes del Estado y de la Iglesia.

Hasta este punto de la historia, la filosofía cristiana había abreviado en los textos de Platón, ya que las obras de Aristóteles permanecieron ocultas por mucho tiempo, dado el caos provocado por las invasiones de los bárbaros. Fue hasta el siglo XIII cuando Aristóteles fue conocido en Europa, a través de traducciones judías y árabes que llegaron del Califato de Córdoba, ubicado en el sur de lo que hoy es España. Debido a su procedencia considerada como infiel, la obra aristotélica fue inicialmente prohibida en las universidades europeas que ya se habían creado, como Oxford, Cambridge, Bolonia y París. Pero muy pronto se abandonó esa prohibición y se inició el desarrollo de una nueva filosofía cristiana, una filosofía impulsada por sacerdotes dominicos que no solo aceptaba, sino que adaptaba las ideas de Aristóteles a los fines del cristianismo:

No hay mejor prueba del vigor intelectual de la cristiandad del Medioevo que la rapidez con que Aristóteles fue no recibido, sino convertido en piedra angular de la filosofía católica. Esta obra la realizaron los maestros de las órdenes mendicantes, en especial los dominicos, Alberto Magno –y su aún más grande discípulo Tomás de Aquino.<sup>74</sup>

Santo Tomás de Aquino (1225-1274), es considerado como el filósofo cristiano más influyente. Realizó una reinterpretación de la obra de Aristóteles, por lo que “ocupa una posición única en la historia del pensamiento político como el más ilustre de todos los aristotélicos cristianos”. Entre las obras de Tomás de Aquino destacan: *Sobre el gobierno de los príncipes*, *Summa contra los gentiles* y *Summa teológica*, de las cuales se desprenden sus planteamientos sobre la justicia, la libertad y las obligaciones del gobernante. La filosofía tomista da un giro importante en su percepción sobre la naturaleza humana, ya que a diferencia de San Agustín y de Isidoro de Sevilla, que no concedían a los individuos ninguna cualidad digna de ser rescatada, Santo Tomás cree en la libertad individual y afirma que el conocimiento brinda al hombre la capacidad de ejercitar su voluntad, porque nada puede apreciarse si no se conoce. Para Santo Tomás:

<sup>74</sup> George Sabine, *Historia de la teoría política*, México: FCE, 2012, p. 204.

<sup>75</sup> Ernest Fortin, en Leo Strauss y Joseph Crospey (comps.), *op. cit.* p. 243.

La libertad es la armonización del entendimiento y la voluntad, pues la voluntad no puede discernir el bien y el mal, sino que esto solo le compete al intelecto, y la verdadera libertad es la que va al bien mayor, nunca hacia el bien menor. Además, la libertad del hombre se armoniza con el influjo que Dios pueda tener sobre él.<sup>76</sup>

Santo Tomás se refiere a la libertad individual como una cualidad que puede ser desarrollada en el hombre a través del conocimiento. Está convencido que la conducta moral de los individuos es un acto de libertad que se enriquece de las virtudes que en su momento destacó Aristóteles, como la templanza, la justicia y la prudencia, y alcanzará su perfección en una vida virtuosa, siempre acompañada de Dios.

Coincide con Aristóteles en que el hombre es por naturaleza un ser social y por ello convive con otros hombres bajo la organización de un Estado. Tomás de Aquino "tiene el mérito de haber incorporado la política aristotélica a la agustiniana en el pensamiento medieval, en el que predominaba esta última".<sup>77</sup> El concepto de justicia está presente en la filosofía tomista, especialmente cuando analiza la conducta del gobernante. Influenciado por la aversión de Aristóteles hacia la tiranía, afirma que los gobernantes están obligados a velar por el bien común de los súbditos, por lo que hacer que prevalezca sobre el bien particular. El gobernante descrito por Tomás de Aquino tiene límites en sus acciones, aunque no describe exactamente cuáles son esos límites, salvo que su conducta debe estar apegada a la ley.

Analizó las formas de gobierno que Aristóteles expuso en *La Política* y al igual que él, sostuvo que la monarquía era la mejor forma de gobierno, pero si el monarca no es bueno y justo, su gobierno se transformará en una tiranía, la cual merecería la oposición de los súbditos. Santo Tomás resolvió de una manera peculiar el problema latente entre la filosofía y la religión, reconociendo la importancia que cada una de ellas merece, pero afirma que la teología es la que "ofrece una explicación completa del comienzo y del fin de todas las cosas como aparecen a la luz de la Revelación divina. Sus premisas se derivan de la fe y aprovecha las doctrinas filosóficas que puedan ser pertinentes a su propósito, no como principios sino como instrumentos",<sup>78</sup> y cualquier inconsistencia entre la Biblia y las enseñanzas de los filósofos es atribuible a la imperfección humana. De esta manera, la obra política de Aristóteles, a través de la reinterpretación que de ella realizó Tomás de Aquino, quedó subordinada a la revelación divina y a la teología cristiana, convirtiéndose en dogma incuestionable, el *corpus dogmático* que sirvió a la Iglesia durante siglos, para justificar el orden político.

<sup>76</sup> Mauricio Beuchot, *op. cit.* p. 149.

<sup>77</sup> *ibid.* p. 152.

<sup>78</sup> Ernest Fortin, *op. cit.* p. 247.

En la misma época en la que Tomás de Aquino afirmaba que el monarca debía ser bueno y justo o de lo contrario sería considerado un tirano, Federico II, el emperador germánico establecía en el *Regnum Italicum* un nuevo modelo de Imperio centralizado y poderoso. Sus decretos publicados a partir de 1231 "tendían a la completa destrucción del Estado Feudal y a la transformación del pueblo en una masa inerme y abúlica con una extremada capacidad de tributación".<sup>79</sup> Federico II centralizó todas las funciones jurídicas y administrativas, prohibió las elecciones populares, implantó métodos atroces de tortura y como remate de su modelo, estableció la inquisición contra los herejes, es decir, contra aquellos que se atrevían a invocar la libertad.

La Baja Edad Media declinaba en Europa a la vez que se creaban los primeros estados nacionales, como resultado de la unificación de amplios territorios bajo el mandato absoluto de monarcas, que hicieron todo lo que estuvo a su alcance para despojar a los súbditos de cualquier posibilidad de defensa y reclamo de libertad. El desarrollo y florecimiento de las ciudades italianas independientes, comprende un periodo que abarca de finales del siglo XII<sup>80</sup> hasta finales del siglo XIII: "A finales del siglo XIII una mayoría de las ciudades del *Regnum Italicum* llegó a la conclusión –más o menos voluntaria- de que su mejor esperanza de supervivencia estaba en aceptar el gobierno fuerte y unificado de un solo *signore* en lugar de tan caótica libertad".<sup>81</sup> Las ciudades independientes italianas empezaron a perder relevancia cuando inició la conformación de grandes naciones-Estado como España, Francia, Inglaterra y Alemania, gobernadas por monarquías absolutas. La Iglesia padeció el saqueo de sus riquezas a manos de los ejércitos nacionales de los nuevos monarcas, y empezó a perder preponderancia política y jurídica.

El siglo XIV fue testigo del surgimiento de un movimiento intelectual en las ciudades del norte de Italia denominado humanista, "que consistía en el estudio de la historia y la filosofía moral de los clásicos".<sup>82</sup> Este movimiento adquirió mayor relevancia por la curiosidad que provocó en sus seguidores el conocimiento del mundo y en especial, de la cultura grecorromana antigua.

Los humanistas se dieron a la tarea de recorrer las bibliotecas monásticas europeas con el fin de localizar textos hasta ese momento desconocidos de poetas, filósofos e historiadores clásicos, que generalmente estaban escritos en griego o latín. Una vez que se encontraban esos textos, que para los frenéticos buscadores constituyan tesoros valiosos, procedían a realizar

79 Jacob Burckhardt, *La cultura del Renacimiento en Italia*, México: Editorial Porrúa, 1999, p. 2.

80 Jacob Burckhardt, *op. cit.*, p. 23.

81 *ibid.* p. 43.

82 Quentin Skinner, *op. cit.* p. 102.

copias de los libros. Giovanni Boccaccio, uno de los máximos exponentes del humanismo, de la misma generación de Dante y Petrarca, llegó a realizar copias y traducciones de obras clásicas: "Boccaccio poseía y veneraba, como es sabido, un Homero en griego que no podía leer; la primera traducción latina de la Ilíada y la Odisea la hizo Boccaccio como pudo, con la ayuda de un griego de Calabria".<sup>83</sup>

Muchos griegos que huían de los conflictos bélicos que en esos tiempos se registraban en el Imperio Bizantino, encontraron en Italia no solo una vida relativamente tranquila, sino un vasto campo de oportunidad. El trabajo de los griegos ilustrados radicados en Italia solía ser bien pagado, pues además de realizar las copias que se les encomendaban, traducían del griego al latín la obra de los clásicos antiguos. Las bibliotecas monacales italianas, y las bibliotecas nuevas que los papas y príncipes mandaban construir para su propio gozo, estaban bien organizadas y contaban con un número considerable de copias de textos de autores clásicos. Fue a través de las traducciones y copias como se lograron rescatar los escritos de Tucídides, Tácito, Homero y Cicerón. Gracias al trabajo de los traductores y copistas, las generaciones posteriores tenemos la oportunidad de conocer de manera más amplia la obra de los escritores del mundo antiguo.

La reproducción y lectura de los libros de filósofos de la antigüedad, tuvo consecuencias insospechadas en sus lectores: los humanistas italianos comprendieron que no obstante los siglos transcurridos, ellos formaban parte de la misma civilización que alguna vez había sido grandiosa. Sus antecesores, los romanos, habían forjado un imperio que llegó a ser el centro del mundo occidental, que controlaba vastos territorios y transformó la vida de los pueblos conquistados, en la arquitectura, las artes, la poesía, la vida política y social, hasta conseguir la romanización de buena parte de Europa.

Del largo ciclo histórico que comprende la historia de Roma, el periodo de la República Romana es el mejor valorado, en relación con la Monarquía y el Imperio. Los humanistas tomaron conciencia que no obstante habitar el mismo espacio que poblaron sus antepasados, se había acumulado una distancia histórica entre ambas culturas. Compartían un pasado común, pero había diferencias significativas. El nuevo interés y actitud receptiva hacia las creaciones del pasado griego y romano impulsó a los humanistas a imitarlo.

Fue así como inició el Renacimiento en Italia, un periodo en el que se percibía una nueva atmósfera, en el que los italianos se volvían a sentir orgullosos de su pasado, pasado que al intentar imitarlo, los llevaría a construir las ciudades más modernas de su tiempo: "La antigüedad

<sup>83</sup> Jacob Burckhardt, *op. cit.* p. 104.

romana y griega, que desde el siglo XIV, de modo tan poderoso intervino en la vida italiana como punto de apoyo y fuente de cultura, como meta e ideal de la existencia y en parte también como nuevo y consciente contraste".<sup>84</sup> Las escenas caballerescas medievales y la influencia de la Iglesia en todas las esferas de la vida cotidiana, cedieron el paso a un espíritu moderno cuya impronta se reflejaría en Occidente.

En la filosofía humanista del Renacimiento aparecieron nuevas teorías, una de las cuales –y quizá la más importante relacionada con la reivindicación de la naturaleza humana, era que el hombre podía y debía aspirar a la erudición, es decir, a la acumulación incesante de conocimientos sobre todos los temas, pues los humanistas sostenían que era insuficiente la especialización en una disciplina: "El hombre renacentista, el que aspira nada menos que al conocimiento universal".<sup>85</sup> Esta idea del *Uomo universale* o el hombre virtuoso universal, iba directamente en contra de las teorías sostenidas por San Agustín, para quien el conocimiento adquirido sin la gracia y la mediación de Dios era simple presunción.

El humanismo terminó así con el menosprecio por las virtudes del hombre que prevaleció durante la Edad Media, e hizo posible que las capacidades individuales se reconocieran y fomentaran. La aparición de la imprenta favoreció la producción veloz y económica de los textos, contribuyendo a complicar el control eclesiástico del conocimiento y la circulación de las ideas. Es posible afirmar que para finales del siglo XV habían desaparecido las últimas instituciones de la Edad Media que aún sobrevivían.

Nicolás Maquiavelo (1467-1527), advertía que mientras en el norte de Europa las ciudades-Estado se aglutinaban bajo grandes naciones, las repúblicas del norte de Italia seguían divididas y sin disponer de la capacidad de organización para enfrentar a poderosos ejércitos extranjeros que las amenazaban. Las ideas de Maquiavelo tienen directa relación con las circunstancias históricas en las que vivió.

Maquiavelo se incorporó al servicio público de Florencia como diplomático, cuando los Medicis perdieron el control político de la ciudad y ascendió al poder de Piero Soderini. Durante los años en los que Florencia fue una República, Maquiavelo prestó sus servicios como diplomático y participó en diversos viajes a las naciones del norte de Europa y a Roma, mostrando siempre su elocuencia, negociando con eficiencia y obteniendo buenos resultados para el gobierno de su ciudad. En esos años, Florencia sostenía una guerra con la ciudad de Pisa, a la que finalmente logró someter con la ayuda del ejército francés, por lo que Soderini mantuvo inamovible su

<sup>84</sup> Jacob Burckhardt, op. cit. p. 96.

<sup>85</sup> Quentin Skinner, op. cit. p. 108.

alianza con Luis XII de Francia. La alianza funcionó mientras el monarca francés tuvo mayor poder que el Papa Julio II, pero una vez que el Papa formó la Santa Liga obteniendo el apoyo de Roma, Venecia, España e Inglaterra, expulsó a los franceses del *Regnum Italicum*, y en 1512<sup>86</sup> envió al ejército de Nápoles en contra de Florencia, sin que el precario ejército de la ciudad pudiera hacer algo para evitarlo.

Este acontecimiento permitió el regreso al poder de los Medicis y en consecuencia Maquiavelo fue destituido del cargo. Los Medicis no darían oportunidad de colaborar en su gobierno a alguien que había tenido un importante cargo en la república depuesta de Piero Soderini, por lo que Maquiavelo no solo perdió su puesto, sino que fue encarcelado y después exiliado, y es justo a ese "periodo de forzosa ociosidad al que se deben sus escritos políticos".<sup>87</sup> No es infrecuente que como resultado de la pérdida de un cargo público, algunos individuos aprovechen su tiempo de forzosa ociosidad laboral, para producir sus obras de mayor relevancia intelectual.

Dedicó su obra *El Príncipe* a Lorenzo de Medicis, como un intento de acercarse a él y mostrarle su vasta experiencia adquirida durante los años de servicio diplomático. La historia refiere que no hubo respuesta del nuevo príncipe y Nicolás Maquiavelo falleció tiempo después, olvidado, en condiciones de pobreza y sin ningún reconocimiento, pues su obra provocó indignación en una sociedad colmada de hipocresía que no quería contemplarse a sí misma en las páginas de *El Príncipe*. El reconocimiento a su obra vendría mucho tiempo después, como suele pasar con los genios creativos y los intelectuales incomprendidos en su tiempo. Reconocimiento que perdura, pues la obra del florentino permanece vigente hoy en día.

La experiencia de Maquiavelo en la diplomacia y su aguda observación, le llevaron a poner por escrito la verdad sobre el ejercicio de la política, una verdad que se practicaba todos los días, pero que nadie se atrevía a reconocer que: "Los príncipes que llegan a un nuevo reino y pretenden ejercer el gobierno a partir de conductas bondadosas, ponen en riesgo su reinado y el Estado". En su obra política, resaltó la distinción entre el modelo ideal de gobernar y los métodos reales con los que se ejerce y se conserva el poder. Estaba convencido que el ejercicio del poder no debía descansar solo en las virtudes piadosas del gobernante, sino que el Príncipe debía aplicar una buena dosis de pragmatismo y astucia, para conservar el Estado - objetivo fundamental de quien gobierna- aunque para ello debiera utilizar los medios necesarios, incluso los más despiadados. Maquiavelo acepta que sus recomendaciones pueden no ser bien vistas,

<sup>86</sup> Pierre Antonetti, *Historia de Florencia*, México: FCE, 2014, p. 102.

<sup>87</sup> George Sabine, *op. cit.* p. 268.

incluso pueden ser reprochables, pero que constituyen la “verdad efectiva de la cosa” o *verità effettuale*, y poniéndolas en práctica el gobernante obtendrá los resultados esperados. Veamos una cita de *El Príncipe*:

Sé que no habría nadie que opinase que sería cosa muy loable que, de entre todas las cualidades nombradas, un príncipe poseyese las que son consideradas buenas; pero como no es posible poseerlas todas, ni observarlas siempre, porque la naturaleza humana lo consiente, le es preciso ser tan cuerdo que sepa evitar la vergüenza de aquellas que le significarían la pérdida del Estado, y, si se puede, aún de las que no se lo harían perder; pero si no puede o no debe preocuparse gran cosa, y mucho menos de incurrir en la infamia de vicios sin los cuales difícilmente podría salvar el Estado, porque si consideramos esto con frialdad, hallaremos que a veces, lo que parece virtud es causa de ruina, y lo que parece vicio solo acaba por traer el bienestar y la seguridad.<sup>88</sup>

Maquiavelo tenía una opinión desencantada de los hombres, opinión que se fundamentaba en la realidad política de la sociedad italiana de la época, a la que el florentino consideraba como una sociedad corrompida. Contrario a la opinión de Aristóteles para quien los hombres son racionales y sociables, para el florentino los hombres eran seres perversos, ambiciosos y traicioneros por naturaleza, “capaces de olvidar con mayor rapidez la muerte del padre que la pérdida del patrimonio”.<sup>89</sup> No es difícil inferir que, si tenía esa opinión negativa sobre la sociedad italiana, es difícil esperar que reconociera el papel de los individuos en la preservación del orden político. De ahí la justificación de Maquiavelo, para que una vez que el príncipe tome el control del poder, no se sienta obligado a cumplir las promesas hechas a sus súbditos:

Un príncipe prudente no debe observar la fe jurada cuando semejante observancia vaya en contra de sus intereses... Si los hombres fuesen todos buenos, este precepto no sería bueno; pero como son perversos, y no la observarían contigo, tampoco tú debes observarla con ellos. Nunca faltaron al príncipe razones legítimas para disfrazar la inobservancia [...] Hay que saber disfrazarse bien y ser hábil en fingir y disimular.<sup>90</sup>

Las necesidades de los súbditos carecían de relevancia en esa época. La omisión y simulación del gobernante eran justificadas, pues el príncipe estaba por encima de cualquier deseo individual.

<sup>88</sup> Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, México: Editorial Porrúa, 2012. p. 40.

<sup>89</sup> *ibid.* p. 43.

<sup>90</sup> *ibid.* p. 45.

La influencia de Maquiavelo fue tal, que se le atribuyeron expresiones que no escribió, como el célebre enunciado "el fin justifica los medios", o el de "razón de Estado", que no aparecen en *El Príncipe*, pero que a lo largo de los siglos se vincularon con la obra del florentino, que cobija bajo su sombra el ejercicio despótico y autoritario del poder político, que no admite límites, si al violentarlos, el príncipe lo hace para persistir. En tiempos de Maquiavelo el Estado estaba unido de manera indisoluble a la figura del príncipe. El príncipe era el Estado, en el contexto de las monarquías absolutas que se forjaron en Europa, pues no existían instituciones o estructuras de gobierno, y por lo tanto la continuidad del Estado dependía de que el monarca lograra retener el poder. De ahí la justificación para que el príncipe hiciera todo cuanto fuere necesario para conservar su Estado, incluso liquidar a los enemigos, incumplir promesas y ser cruel, si con esto conseguía su objetivo: "Trate pues un príncipe de vencer y conservar el Estado, que los medios siempre serán honorables y loados por todos".<sup>91</sup>

Maquiavelo es considerado como el padre de la teoría política moderna, a la que despoja de sus ataduras morales medievales. El protagonista de su obra es un hombre nuevo, ambicioso, materialista, que tiene aspiraciones alejadas de la religión y que es indiferente a los medios necesarios para obtener lo que desea. No es exagerado afirmar que el inglés Enrique VIII, contemporáneo del florentino, podría considerarse el monarca que mejor encarna la descripción de *El Príncipe*, pues Maquiavelo no describía a un gobernante de excepción, sino que trazó el perfil ideal de un príncipe de su tiempo.

En la historia de la filosofía política, Maquiavelo es uno de los últimos autores que se ocupan de analizar las relaciones entre el Estado y la sociedad *ex parte principis*, pues el principal objetivo era obtener y conservar el poder. En los años por venir habrían de surgir teorías distintas, en las que el papel de los individuos se considera indispensable para la preservación del poder de manera legítima.

El siglo XVI es el siglo del Renacimiento, el de Nicolás Maquiavelo, el siglo de la Revolución Científica desencadenada por Nicolás Copérnico y a la que contribuyeron los planteamientos de Johannes Kepler, Galileo Galilei, Francis Bacon y René Descartes. El modelo heliocéntrico copernicano rompió con la concepción medieval cristiana sostenida por casi mil años, pues se dejó de considerar a la tierra como el centro de un cosmos cerrado, para ubicarla como uno más de los planetas que giran alrededor del sol. A partir de entonces se afirma que es la razón la que brinda autonomía y libertad al individuo, la que puede hacer posible el conocimiento del universo y su dominio.

<sup>91</sup> Nicolás Maquiavelo, *op. cit.* p. 46.

Es también el siglo de la Reforma Protestante, un movimiento religioso impulsado por el teólogo católico agustino Martin Lutero en Alemania, cuyo origen se encuentra en las inconformidades contra los usos y costumbres de los papas. Los agravios cometidos por la Iglesia se acumularon por siglos. Se protestaba contra la insistencia de la Iglesia de asumirse como intermediaria entre los hombres y Dios, contra la vida de lujos y las intrigas palaciegas que prevalecían en la corte de Roma, y en especial, por la autorización de la venta de indulgencias, una modalidad de perdón parcial o total a los pecados cometidos por los hombres a cambio de dinero, que se destinaría a la construcción de la Basílica de San Pedro en Roma, y que Lutero consideraba como una mentira y un abuso de poder.

Los protestantes impulsaban la reforma de la Iglesia, cuestionaban la supremacía del papa sobre toda la cristiandad y proponían retornar a los principios más sencillos del cristianismo, entre los cuales se encontraba la relación directa entre Dios y el creyente, en la que no necesariamente debían intervenir el clero y el aparato de la iglesia: "En efecto, para Lutero la sustancia de la religión consistía en una experiencia íntima, esencialmente mística e incomunicable, en tanto que sus formas externas y los servicios del clero no son sino una ayuda...para alcanzar esa meta".<sup>92</sup> La Iglesia rechazó las tesis de Lutero y lo consideró como un hereje, exhortándolo a retractarse, acción que Lutero no acató, al contrario, siguió difundiendo sus escritos en Alemania en un tono cada vez más crítico, hasta que finalmente en 1521 el Papa León X lo excomulgó.

El destino de la Reforma propuesta por Lutero quedó en manos de los príncipes europeos, y su resultado, más que un retorno al cristianismo básico fue la ruptura de la Iglesia católica: "La destrucción de la iglesia universal, la supresión de sus instituciones monásticas y de las corporaciones eclesiásticas y la abrogación del derecho canónico, eliminaron los frenos más fuertes que había tenido el poder secular en la Edad Media".<sup>93</sup> La Reforma Protestante escindió al cristianismo: por un lado quedaron las naciones que sostuvieron la primacía del papado como España, y por otro, las que se independizaron del poder del papa, como Alemania, Inglaterra, Suiza, Holanda y Hungría, en donde se crearon iglesias nacionales, en las que la supremacía del papa fue sustituida por la preminencia del rey, favoreciendo la consolidación de las monarquías que ya se habían formado.

Al hacer a un lado la supremacía de Roma y del papado, se dio un golpe en contra de la autoridad y de los fundamentos que habían prevalecido por siglos. La Reforma Protestante no pretendía hacer a un lado al cristianismo, al contrario, buscaba que éste regresara a sus orígenes; pero en el camino se encontró con una necesidad social insatisfecha, la carencia de

<sup>92</sup> George Sabine, op. cit. p. 284.

<sup>93</sup> *ibid.* p. 286.

pautas económicas distintas a las impuestas por la Iglesia en el medievo, que impedía la práctica del comercio, la obtención de ganancias económicas y la posibilidad de aspirar a una vida con mayores comodidades. El protestantismo fue mucho más que una ruptura religiosa, pues tuvo efectos significativos y perdurables que, a pesar de no ser sus objetivos principales, constituyeron la base para construir un mundo distinto al que hasta entonces se conocía.

Max Weber hace referencia al fenómeno estudiado y documentado en Alemania, de la mayor participación de las comunidades protestantes en posesión del capital, en las empresas privadas y en la formación profesional de los trabajadores, con respecto de las comunidades católicas. En su obra *Ética protestante y el espíritu del capitalismo*, reflexiona sobre las razones por las cuales se asocia a la Reforma Protestante con el surgimiento de un nuevo esquema económico, el capitalismo, y sugiere que uno de los múltiples factores que contribuyeron a su desarrollo, se encuentra en la propensión hacia el racionalismo económico de algunas comunidades protestantes, con el fin de obtener beneficios económicos lícitos y sostenibles en el tiempo, algo contrario a la tradición católica:

En aquellos lugares en donde este comportamiento fue obstruido por impedimentos de índole espiritual, también el desarrollo de un estilo de vida económicamente racional encontró fuertes resistencias internas. En el pasado y en todas partes, entre los más importantes elementos formadores del estilo de vida estuvieron los poderes mágicos y religiosos, así como las imágenes éticas del deber ancladas en la creencia en estos poderes.<sup>94</sup>

Fueron precisamente las ciudades alemanas más prósperas y las que estaban mejor comunicadas, las que decidieron adoptar el protestantismo. Al cambio de las tradiciones religiosas se sumó la transformación de las prácticas económicas, aunque ese cambio no significó el alejamiento de la religión, como lo recuerda Weber: "En eso hay que tener presente algo que hoy con frecuencia se olvida: la Reforma no significó la eliminación de la hegemonía religiosa sobre la vida como tal sino, por el contrario, la suplantación de la forma de hegemonía que había imperado hasta entonces por otra diferente".<sup>95</sup> Sugiere que las costumbres del entorno familiar son influenciadas por la religión, y producen en los individuos una orientación distinta en el carácter con que perciben su participación en el sistema económico.

<sup>94</sup> Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. (2019)

[http://sgpwe.itz.uam.mx/files/users/uami/sppc/HGE\\_12P/L\\_5\\_y\\_6\\_WeberMax\\_Etica\\_Protestante\\_y\\_Espiritu\\_del\\_Capitalismo.pdf](http://sgpwe.itz.uam.mx/files/users/uami/sppc/HGE_12P/L_5_y_6_WeberMax_Etica_Protestante_y_Espiritu_del_Capitalismo.pdf)

<sup>95</sup> *Id.*

El protestantismo modificó sin proponérselo, todas las esferas de la vida social y económica, y sentó las bases de una nueva filosofía: el liberalismo. La Reforma provocó entonces, no solo la independencia espiritual del hombre sino también su libertad para emprender actividades que pudieran redituarle beneficios económicos: "Porque lo que produjo al liberalismo fue la aparición de una nueva sociedad económica al final de la Edad Media".<sup>96</sup>

El desarrollo de la teoría política del liberalismo no fue lineal, se difundió de manera paulatina. Proponía el reconocimiento del derecho de los individuos a forjar su destino, alejándose de las imposiciones dogmáticas de la religión y de los desplantes despóticos de los gobernantes:

Casi desde los comienzos lo vemos luchar por oponer diques a la autoridad política, por confinar la autoridad gubernamental dentro del marco de los principios constitucionales y, en consecuencia, por procurar un sistema adecuado de derechos fundamentales que el Estado no tenga la facultad de invadir.<sup>97</sup>

El resultado de soltar las amarras en el control del individuo fue el desarrollo en las más diversas disciplinas científicas y el surgimiento de una visión capitalista, con la cual se podía aspirar a la acumulación de riquezas para procurar bienestar. El rechazo generalizado a la vida de penurias innecesarias promovido por la Iglesia en el medievo y la valoración de la búsqueda de la verdad, hicieron notorio -en el tránsito del siglo XVI al siglo XVII, el enorme potencial que se desplegaba en el horizonte.

La intensidad con que el liberalismo se desarrolló en Europa dependió de las circunstancias políticas y religiosas de cada una de las naciones. En Inglaterra encontró condiciones propicias para desarrollarse, con motivo de las disputas entre los diferentes grupos religiosos, que desembocarían en guerras civiles. Las tensiones en Inglaterra se debían a dos causas específicas sobre las que no existía suficiente claridad después de su rompimiento con Roma. Una de ellas era el problema de las diferencias políticas prevalecientes entre la recién creada iglesia nacional y las múltiples sectas y partidos religiosos ingleses que habían surgido. La otra, eran las tensiones entre la corona y el parlamento, pues tampoco quedaba claro cuál de las dos instituciones políticas debía poseer mayor predominio. Los anglicanos, defendían la supremacía del Rey en los designios de la iglesia nacional, mientras que los presbiterianos y católicos rechazaban esa máxima.

Para aportar una idea del escenario complejo que se experimentaba en Inglaterra, conviene recordar a una secta religiosa a la que se llamó "los independientes", que presentó una persistente oposición al monarca. Los independientes eran un grupo de puritanos que llevaron

<sup>96</sup> Harold Laski, *El Liberalismo europeo*, México: FCE, 2012, p. 16.

<sup>97</sup> *ibid.* p. 14.

al extremo la defensa de su emancipación, al afirmar que los cristianos podían organizarse en pequeñas congregaciones locales, formar sus propios sacerdotes y celebrar sus ritos sin intervención de ningún poder eclesiástico o civil, exigiendo para sí mismos la más amplia tolerancia religiosa. El rechazo de los puritanos a cualquier tipo de control del Estado y su demanda de tolerancia religiosa serían la piedra angular sobre la cual se afianzaría el Liberalismo en Inglaterra, antes que en otra nación: "Por esa razón fundamental la teoría de un Estado liberal encontró una aceptación tan grande entre los disidentes".<sup>98</sup> Las pretensiones políticas de las sectas religiosas y las tensiones subieron de tono. Además de cuestionar al poder eclesiástico también cuestionaban el poder absoluto del monarca que estaba en su apogeo y cometía toda clase de atropellos, no solo contra los gobernados sino también en contra del Parlamento.

Las tensiones religiosas y políticas llevaron a Inglaterra a un periodo inestable de guerras civiles y religiosas entre 1642 y 1688, periodo en el cual experimentó situaciones políticas inéditas que darían como resultado el surgimiento de un orden político de larga duración. Durante un tiempo breve, de 1640 a 1652,<sup>99</sup> Inglaterra se gobernó como República, régimen que al poco tiempo derivó en una dictadura conocida como el Protectorado de Oliverio Cromwell, pues este militar y político llegó a acumular más poder que el propio rey de Inglaterra.

La asunción al trono del rey católico Jacobo II en 1685, hizo resurgir las diferencias religiosas, pues el monarca colocó en puestos clave del gobierno, del clero y del ejército a personajes católicos, algo inaceptable para el Parlamento y para una sociedad que ya albergaba múltiples sectas religiosas. Finalmente, como resultado de la llamada "Revolución Gloriosa" de 1688, y con el acuerdo del Parlamento inglés, el rey Jacobo II fue depuesto. La revolución inglesa disipó la incertidumbre existente sobre las relaciones entre la iglesia nacional y las diversas sectas, así como entre la corona y el parlamento: el orden político británico tomaría la forma de monarquía parlamentaria, el rey no tendría nunca más el poder absoluto y el catolicismo no sería reestablecido.

La etapa turbulenta de reacomodos religiosos y políticos en Inglaterra tuvo un ingrediente que sería clave para facilitar al avance del liberalismo: la población leía con avidez las obras de científicos, poetas y filósofos, de tal manera que no solo instituciones como la corona o el parlamento tenían influencia en la sociedad, sino también los hombres de letras.

Uno de los más grandes pensadores políticos ingleses Thomas Hobbes, en su libro *Leviatán*, publicado en medio de una de las guerras civiles en 1651, reflejó su temor hacia la anarquía que prevalecía en esos años en su nación. En el *Leviatán*, Hobbes hace una defensa

<sup>98</sup> *ibid.* p. 82.

<sup>99</sup> Jacques Pirenne, *Historia Universal. Las grandes corrientes de la historia*, Vol. III, Barcelona: Editorial Éxito, 1972, p. 293.

del Estado absoluto, pues está convencido que a través del poder soberano en manos de un solo hombre puede lograrse una vida armoniosa, alejada de la violencia. No fue ajeno a los avances científicos de su tiempo, por lo que trató de relacionar directamente la teoría política con el método moderno, que implicaba la utilización de principios científicos, para describir todos los aspectos de la naturaleza, entre ellos el comportamiento del hombre: "La teoría de Hobbes no era sino una parte de lo que en su intención habría de ser un sistema omnicomprensivo de filosofía formado a base de principios científicos. Hoy denominaríamos a ese sistema materialismo".<sup>100</sup> Aplicó la psicología para deducir el comportamiento humano y posteriormente expuso su teoría sobre la forma en que deben funcionar los grupos sociales. Mantuvo la valoración pesimista sobre los hombres que expuso Maquiavelo ciento cincuenta años antes, desdeñando la visión aristotélica del hombre racional y político, al afirmar que los hombres están dominados por las pasiones.

El objetivo de la conformación del Estado, según Hobbes, es que el hombre abandone la condición de naturaleza que significa una guerra de todos contra todos, en la que cada hombre se guía por su propia razón porque no existe un poder superior que establezca las reglas mínimas de convivencia pacífica y obligue a todos a cumplirlas. Hobbes afirma que la pasión más grande de los hombres es el temor de enfrentarse a una muerte violenta, por lo que si desean tener una vida en armonía deben transferir a otro el derecho de hacerse justicia por mano propia y confiar en que el Estado velará por la tranquilidad y seguridad de todos. La definición de Estado para Hobbes es la siguiente:

Persona que ha sido instituida, por pactos mutuos de una gran multitud, para que utilice la fortaleza y los medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común. El titular de esa persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo.<sup>101</sup>

El Estado es para Hobbes un ente artificial creado por los hombres para que sus integrantes intercambien satisfactores que les brindarán beneficios individuales. En el capítulo XVIII de su obra, Hobbes describe los derechos del soberano, los cuales tienen su justificación en la creación del Estado, derechos que deben ser respetados tanto por quienes han votado a favor de la conformación del Estado como por los que votaron en contra. El principal derecho del soberano es la obediencia de los súbditos, quienes están impedidos de hacer un pacto nuevo entre sí. El resto de los derechos del soberano que enlista Hobbes, tienden a eliminar cualquier protesta, crítica o acusación de los súbditos, además de que el soberano posee el derecho de recaudar impuestos, de hacer la guerra, el derecho de judicatura, de elegir a consejeros, ministros y magistrados. Es decir, el soberano concentra todos los poderes.

<sup>100</sup> George Sabine, *op. cit.* p. 354.

<sup>101</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán, O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México: FCE, 2013. p. 141.

La teoría de Hobbes puede resultar contradictoria para quien se acerca a su obra, pues por una parte, realizó una defensa a ultranza del Estado absoluto, pero por otra, el autor del Leviatán introdujo párrafos en defensa del individualismo, de la libertad de razonamiento y acción de los hombres, que no fueron desarrollados con la misma profusión que los relativos al absolutismo, pero que al paso del tiempo, al ser rescatados e interpretados por otros autores, se convirtieron en fundamentales para el avance del enfoque político liberal.

Uno de los párrafos en la obra de Hobbes en defensa de la libertad individual es el relativo a la definición del derecho de naturaleza, que él define como: "La libertad que tiene cada hombre de usar su propio poder como quiera, para conservar su propia naturaleza, es decir, su propia vida y por consiguiente, hacer todo lo que su juicio y razón consideren los medios más aptos para lograr este fin".<sup>102</sup> Por lo que se deduce que los hombres en principio, son libres, y pueden utilizar esa libertad como deseen, para defenderse y conservar su vida. El estado de naturaleza existe antes de que el individuo acepte ceder a otros, parte de los derechos que tiene, por el simple hecho de existir.

En la descripción que Hobbes realiza sobre la conformación del Estado civil, se advierte que el poder absoluto del monarca ya no tiene únicamente un origen divino, como lo afirmaban los principes de los Estados absolutos de finales del medievo y el renacimiento, sino que el Estado también puede originarse en un acuerdo o pacto entre hombres. Ese acuerdo descansará en la manifestación de la voluntad de los involucrados:

Un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o a una asamblea de hombres se le otorgará por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, ser su representante). Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra, deben autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres.<sup>103</sup>

A diferencia de Maquiavelo para quien el Estado es el principio, y si el principio conserva el poder entonces el Estado tiene continuidad, Hobbes hace referencia al Estado como el poder que se otorga a uno o varios hombres. El Estado ya no se vincula necesariamente a un solo individuo, sino que puede estar depositado en un grupo de individuos o en una estructura.

<sup>102</sup> *ibid.* p. 106.

<sup>103</sup> *ibid.* p. 142

Cuando Hobbes se refiere a la "Primera y Segunda Leyes Naturales y Contratos", el autor reflexiona que en el estado de naturaleza no existe seguridad en que los hombres cumplan sus pactos, pues ninguna fuerza superior los obliga a ello, pero cuando se crea el Estado civil ese temor desaparece. Cuando los hombres le conceden a un soberano el derecho de gobernar le proporcionan los derechos para que el gobernante cuide la vida de sus súbditos de manera eficiente, pues "le transfieren el derecho de recaudar impuestos para mantener un ejército y de pagar magistrados para la administración de justicia".<sup>104</sup> Hobbes reconoce que los pactos se realizan entre seres humanos que razonan, que comprenden las implicaciones que conlleva el traslado de ciertos derechos.

Es aquí donde nuevamente reconoce los derechos de los hombres, al afirmar que esos derechos pertenecen a cada individuo antes de hacer un pacto entre ellos o crear el Estado civil. Hobbes va más allá y sostiene que la transición de derechos no es obligatoria, sino que es un acto de voluntad individual: "La materia u objeto de un pacto es, siempre, algo sometido a deliberación, en efecto, el pacto es un acto de voluntad, es decir, un acto –el último acto, de deliberación".<sup>105</sup>

El reconocimiento de la individualidad, rasgo fundamental del liberalismo, también está presente en la Segunda Parte del Leviatán. Cuando el autor, en el capítulo XVII se refiere a la creación del Estado o el gran Leviatán, lo hace con estas palabras: "Tal como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizareis todos sus actos de la misma manera".<sup>106</sup> Hobbes no duda que los hombres poseen libertades por derecho natural, como la de gobernarse a sí mismos, defenderse y procurarse una vida tranquila, libertades que se consideran previas a la conformación de cualquier grupo social o político. La creación del Estado civil es un pacto de hombres que poseen libertades no concedidas por ningún gobernante, sino que son inherentes a ellos en el estado de naturaleza, y en tanto que se trata de hombres libres tienen la facultad de ceder una parte de los derechos que poseen a otro hombre que tendrá la obligación de garantizarlos.

La obra de Hobbes es un punto de inflexión en la historia de la filosofía política, porque no obstante la aceptación del poder absoluto del soberano, admitió el derecho natural como fundamento de los derechos individuales y ese precursor esbozo habría de convertirse después en la simiente del liberalismo. Pese a ello, las contradicciones del enfoque de Hobbes suscitan

<sup>104</sup> *ibid.* p. 113

<sup>105</sup> *íd.*

<sup>106</sup> *ibid.* p. 141

dudas sobre su condición de padre del liberalismo que algunos autores le han atribuido, como es el caso de Laurence Berns, quien se refiere a Hobbes en los siguientes términos: "Y hasta el punto en que el liberalismo moderno enseña que todas las obligaciones sociales y políticas provienen de los derechos individuales del hombre y están al servicio de éstos, podemos considerar a Hobbes como fundador del liberalismo moderno".<sup>107</sup> Desde la perspectiva de la autora de estas líneas, corresponde a otro filósofo inglés John Locke de manera incuestionable el carácter de padre fundador del liberalismo.

## 1.2 Surgimiento del liberalismo: una nueva perspectiva de análisis en las relaciones entre gobernantes y gobernados.

John Locke difundió sus ensayos en 1690 justo después de la Revolución Gloriosa que terminó con la monarquía absoluta en Inglaterra. Mientras Hobbes desarrolló sus teorías en defensa del absolutismo monárquico, Locke fue el principal filósofo del movimiento revolucionario. Sus textos aparecieron en publicaciones ocasionales,<sup>108</sup> estaban dirigidos a un público no especializado y se caracterizaban por una redacción sencilla y sentido común.

Aunque podría esperarse que las teorías de Locke se concentraran principalmente en refutar a las de Thomas Hobbes, pues este último era considerado el autor más influyente, Locke lanzó sus dardos en contra de otro partidario del absolutismo, Sir Robert Filmer. La obra de Filmer *El Patriarca, o el poder natural de los reyes*, se difundió en 1680, en la víspera de la Revolución. En *El Patriarca*, Filmer afirmaba que, así como Dios era el único monarca del mundo, la mejor forma de gobierno en la tierra era la monarquía. Consideraba a los reyes como descendientes directos de Adán, beneficiarios de su herencia y por lo tanto, los únicos que tenían el derecho divino de ostentar el poder. Resulta curioso que los escritos de Filmer, que en vida los compartió solo con amigos cercanos, se hayan publicado casi treinta años después de su muerte,<sup>109</sup> justo en los años de la cerrada disputa entre la corona y el Parlamento, cuando los partidarios de la monarquía necesitaban una doctrina que defendiera y justificara la permanencia del absolutismo.

<sup>107</sup> Laurence Berns, "Thomas Hobbes (1588-1679)", en Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), *Historia de la filosofía política*, México: FCE, 2012, p. 328.

<sup>108</sup> George Sabine, *op. cit.* p. 403.

<sup>109</sup> Víctor Alarcón, *Robert Filmer: el iusabsolutista olvidado*, México: Estudios políticos, Época 3, núm. 7, *Revistas UNAM, Repositorio Institucional. (2020)* <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/59833/52772>.

Locke dedicó íntegramente su *Primer tratado sobre el gobierno*,<sup>110</sup> a refutar cada una de las afirmaciones que conformaban la teoría de Filmer sobre la monarquía absoluta. Locke resume de la siguiente manera la tesis de Filmer: "Su sistema... no es más que esto: que todo gobierno es monarquía absoluta. Y el fundamento en que se basa es éste: que ningún hombre nace libre".<sup>111</sup> Por el contrario, la teoría política de Locke podría condensarse en la siguiente expresión: "Todo gobierno está limitado en sus poderes y existe solo por el consentimiento de sus gobernados. Y el principio en el que Locke funda esto es: que los hombres nacen libres".<sup>112</sup>

En su *Ensayo sobre el gobierno civil*, Locke reitera a sus lectores lo que escribió en el "Primer tratado....": "Quedó demostrado en la disertación precedente: Primero. Que Adán no tuvo, ni por natural derecho de paternidad ni por donación positiva de Dios, ninguna autoridad sobre sus hijos o dominio sobre el mundo, cual se pretendiera".<sup>113</sup> Ante la tesis de la herencia adanística de Filmer, ya inverosímil para entonces, Locke niega la posibilidad de que algún príncipe pueda adjudicarse a sí mismo poderes monárquicos absolutos, teniendo como justificación la herencia de Adán transmitida a generaciones posteriores. Agrega que en el caso de que eso hubiera sido posible, el mundo está tan poblado y existen tantas y tan variadas razas humanas, que ninguna sería capaz de atribuirse mayor antigüedad que las otras, para estar en condiciones de reclamar el derecho de semejante herencia.

La libertad es la idea central en la filosofía de Locke, no solo en la esfera política, sino también en la religiosa y en la económica. Reinterpretó el derecho natural y afirmó que los derechos de cada individuo le pertenecían, solo por el hecho de haber nacido y nadie se los podía arrebatar, es decir, los derechos del individuo son innatos e inviolables. Hizo una tenaz defensa del derecho a la propiedad, que para Locke se componía a su vez de otros tres derechos: La vida, la libertad y las posesiones. Sobre los derechos del individuo Locke expone lo siguiente en el capítulo VII del *Ensayo sobre el gobierno civil*:

<sup>110</sup> La obra de John Locke se conforma por dos textos distintos. *El Primer tratado sobre el gobierno*, está dedicado a refutar las ideas de Robert Filmer. El más conocido es el segundo tratado que se publica como *Ensayo sobre el gobierno civil*, el cual ha sido editado en español por el Fondo de Cultura Económica. Para mayor información sobre el *Primer tratado sobre el gobierno*, consultar: John Locke. *Two Treatises of government. A critical edition with an introduction and apparatus criticus*. By Peter Laslett. Great Britain: National Endowment for the Humanities, (2020). <http://www.nlnrac.org/earlymodern/locke/documents/first-treatise-of-government>

<sup>111</sup> John Locke, *Of Government*: Book 1. In *Economic Writings and Two Treatises of Government* (1691). 1824. <http://www.nlnrac.org/earlymodern/locke/documents/first-treatise-of-government>

<sup>112</sup> Robert Goldwin, "John Locke (1632-1704)", en Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), *Historia de la Filosofía Política*, México: FCE, 2012, p. 451.

<sup>113</sup> John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México: Editorial Porrúa, 2014, p. 1.

El hombre, por cuanto nacido, como se demostró, con título a la perfecta libertad y no sofrenado goce de todos los derechos y privilegios de la ley de naturaleza, al igual que otro cualquier semejante suyo o número de ellos en el haz de la tierra, posee por naturaleza el poder no solo de preservar su propiedad, esto es, su vida, libertad y hacienda, contra los agravios y pretensiones de los demás hombres, sino también de juzgar y castigar en los demás las infracciones de dicha ley.<sup>114</sup>

En una época en que los individuos deseaban liberarse de la autoridad y evitar obstáculos que les impidieran acumular ganancias y resguardar sus propiedades, Locke se convirtió "en el misionero eficaz de una nueva era".<sup>115</sup> La clase media encontró en Locke al filósofo cuyas teorías reflejaban de manera inmejorable sus demandas de un mejor gobierno y el respeto a sus derechos.

Para Locke el estado de naturaleza no significa necesariamente un estado de guerra, ya que el estado de guerra puede presentarse tanto en un estado de naturaleza o en un estado civil, y lo define como la utilización injusta de la fuerza de un hombre contra otro sin que ninguna autoridad lo impida. "Es pues, el uso injusto de la fuerza lo que a un hombre pone en estado de guerra contra otro".<sup>116</sup> Para Locke no es suficiente que exista una autoridad común para todos los hombres, sino que esa autoridad cuente con el derecho, con leyes reconocidas por todos para frenar las injusticias: "Falta de un juez común con autoridad pone a todos los hombres en estado de naturaleza; fuerza sin derecho sobre la persona del hombre crea un estado de guerra tanto donde estuviere como donde faltare el juez común".<sup>117</sup>

Está a favor de que el hombre conforme una sociedad civil, pues es el remedio a los inconvenientes del estado de naturaleza. Locke describe cómo se conforma la sociedad civil: "Así pues, siempre que cualquier número de hombres de tal suerte en sociedad se junten y abandone cada cual su poder ejecutivo de la ley de naturaleza, y lo dimita en manos del poder público, entonces existirá una sociedad civil o política".<sup>118</sup> Mientras que en el estado de naturaleza, el derecho a la propiedad -vida, libertad y bienes- no está asegurado y puede perderse en cualquier momento, en la sociedad civil sí es posible asegurar ese derecho porque existen tres instituciones creadas para tal fin: una ley conocida por todos, un juez que dirime las diferencias con imparcialidad y un poder que hace cumplir la sentencia.

<sup>114</sup> *ibid.* p. 49.

<sup>115</sup> Harold Laski, *El liberalismo europeo*, México: FCE, 2012, p. 100.

<sup>116</sup> John Locke, *op. cit.* p. 113.

<sup>117</sup> *ibid.* p. 13

<sup>118</sup> *ibid.* p. 50

Los poderes que el hombre tiene en el estado de naturaleza dan origen a los poderes constitucionales del Estado civil: el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo: "Y aquí tenemos los orígenes del poder legislativo y ejecutivo en la sociedad civil, esto es, el juicio según leyes permanentes de hasta qué punto las ofensas serán castigadas cuando fueren en la nación cometidas".<sup>119</sup> Locke perfiló de esta manera lo que más tarde desarrollaría Montesquieu en su teoría de la separación de poderes. La teoría de la subordinación del Poder Ejecutivo al Legislativo, y a su vez del Legislativo a la voluntad popular, evitará los abusos inconstitucionales del poder político y preservará la libertad de los individuos.

Para Locke, la monarquía absoluta que tanto elogió Thomas Hobbes, es contraria a la sociedad civil, pues si ésta es creada precisamente para solucionar los problemas del estado de naturaleza, en el que todos los hombres al menos tienen el derecho de defender sus propiedades, bajo el poder de una monarquía absoluta ese derecho se esfuma. Cuando el soberano concentra todos los poderes es imposible apelar a él para que remedie las injusticias que los hombres padecen. Dice Locke, que los hombres deberían ser muy ingenuos al aceptar dejar el estado de naturaleza con todo y sus peligros, solo para abandonarse bajo el yugo de un déspota y tener que soportar peores males:

Es como si los hombres, al abandonar el estado de naturaleza y entrar en la sociedad, hubieren convenido que todos, salvo uno, se hallarían bajo la sanción de las leyes; pero que el exceptuado retendría aún la libertad entera del estado de naturaleza, aumentada con el poder y convertida en disoluta por la impunidad. Ello equivaldría a pensar que los hombres son tan necios que cuidan de evitar el daño que puedan causarle mofetas y zorras, pero les contenta, es más, dan por conseguida seguridad, el ser devorados por leones.<sup>120</sup>

El poder absoluto o el gobierno sin límites no es compatible con los fines de la sociedad. Este es el principio que se opone al absolutismo, pues el poder político que plantea Locke es un poder limitado.

Uno de los rasgos de la monarquía absoluta es que no tolera la más leve crítica. Si un súbdito se atreve a cuestionar al monarca, corre el riesgo de perder la vida. Dice Locke:

<sup>119</sup> *íd.*

<sup>120</sup> John Locke, *op. cit.* p. 54

Porque si tal vez pregunta qué seguridad o qué defensa habrá en tal estado contra la violencia y opresión de su gobernante absoluto, apenas si ésta pregunta podrá ser tolerada. Pronto estarán a deciros que el solo pedir seguridad merece la muerte. Entre súbdito y súbdito, os concederán, deben existir reglas, leyes y jueces para su mutua paz y seguridad. Pero el gobernante debe ser absoluto y estar por encima de tales circunstancias.<sup>121</sup>

La posibilidad de cuestionar al monarca debilita su poder absoluto, lo hace descender varios peldaños desde su cúspide casi celestial, al terreno de los mortales, al de individuos que poseen libertades. Es justo a partir de las teorías de Locke que el liberalismo da un paso decisivo; el desgaste del absolutismo hizo crecer la conciencia colectiva de marcar límites al poder. Al despotismo del gobernante se opone la libertad de los gobernados.

La relación asimétrica entre ambas partes de la dicotomía que hasta entonces se había analizado *ex parte principis*, empieza a ser examinada *ex parte populi*. El estudio de la continuidad del Estado ya no se basa exclusivamente en las exigencias del gobernante, sino que empiezan a ser relevantes las necesidades de los gobernados, de cuyo consenso dependerá la permanencia del gobernante en el poder.

Locke fue sincero en su defensa de la libertad, rechazó siempre cualquier tipo de autoritarismo y mostró congruencia entre su forma de vida y sus teorías, a pesar de que con motivo de la publicación de sus escritos fue un perseguido político e incluso condenado por instituciones académicas como la Universidad de Oxford. Esa congruencia lo ubicó por encima de muchos otros filósofos y le otorgó por derecho propio ser considerado como padre del Liberalismo. La teoría lockiana del derecho natural fue sustituida en el siglo XVIII por otras corrientes de pensamiento, pero sus ideales de libertad frente a cualquier tipo de autoridad se convirtieron en referencia obligada de los movimientos libertarios de Norteamérica y de Francia.

A los ideales de libertad de John Locke se agregó un nuevo conjunto de argumentos en contra del ejercicio del poder absoluto, con el pensamiento político de Jean-Jaques Rousseau (1712-1778), uno de los escritores emblemáticos de Francia, considerada como la cuna de la Ilustración: "Francia es en el siglo XVIII el centro creador del pensamiento liberal".<sup>122</sup> Aunque la personalidad compleja y atribulada de Rousseau le granjeó la crítica de sus contemporáneos y lo llevó a protagonizar un conflicto público con Voltaire, desarrolló conceptos modernos sobre la relación entre el gobernante y su pueblo, que fueron rápidamente incorporados en las creencias de una sociedad que estaba lista para apropiarse de elementos innovadores.

<sup>121</sup> *ibid.* p. 53

<sup>122</sup> Harold Laski, *op. cit.* p. 139.

En su obra *El contrato social*, hace un recorrido de las transformaciones del hombre, partiendo de la libertad que le caracteriza en su estado natural, hasta convertirse en prisionero de las ataduras que le impone la sociedad civil. Los primeros renglones de su obra son directos y provocadores: "El hombre ha nacido libre, pero por todas partes está encadenado....¿Cómo ocurrió este cambio?".<sup>123</sup> Para Rousseau la sociedad civil hace a los hombres esclavos de las leyes e incluso, de otros hombres que se creen amos de los demás. Su crítica hacia el poder absoluto inicia descalificando las teorías de filósofos como Hugo Grocio y Thomas Hobbes que justifican el "derecho por el hecho" de los gobernantes, es decir, si se oprime a otros por la fuerza, es que se tiene el derecho de hacerlo, una perspectiva que favorece el despotismo de los tiranos.

Sus razonamientos revelan su conocimiento de la miseria humana. Un ejemplo se puede encontrar en el reproche que hace a Aristóteles, cuando éste explica la esclavitud al afirmar en *La Política*, que algunos hombres habían nacido para mandar y otros para obedecer. Rousseau concede la razón Aristóteles, pero dice que confunde el efecto con la causa, porque:

Todo hombre que nace en la esclavitud, nace para la esclavitud: no hay nada más cierto. Los esclavos pierden todo con sus grilletes, hasta el deseo de liberarse de ellos...si hay esclavos por naturaleza, es porque hubo esclavos contra la naturaleza. La fuerza ha hecho los primeros esclavos, la cobardía les ha perpetuado.<sup>124</sup>

Rousseau rechaza las teorías de la Antigüedad y afirma que nadie tiene derecho a asumirse como dueño de sus semejantes. Si alguien se ha atribuido poderes sobre otros por la fuerza, se trata de una acción ilegítima. Reitera que los gobernantes despóticos siempre alegan que gracias a su poder los pueblos tienen tranquilidad, pero duda que la tranquilidad sea una ganancia verdadera del pueblo frente al déspota: "También se vive tranquilo en los calabozos",<sup>125</sup> dice Rousseau. ¿Cómo es posible entonces legitimar un gobierno, si el hombre nace libre y la creación de la sociedad le arrebata su libertad? La solución a esta interrogante se encuentra en su teoría del *Contrato social*:

Encontrar una forma de asociación que con la fuerza común defienda y proteja a la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental, al cual el contrato social da solución.<sup>126</sup>

<sup>123</sup> Jean-Jaques Rousseau, *El contrato social o Principios del derecho político*, Bogotá: Panamericana Editorial, 2002, p. 4.

<sup>124</sup> Rousseau, *op. cit.* p. 8.

<sup>125</sup> *ibid.* p. 12

<sup>126</sup> *ibid.* p. 21

Cada uno de los que participan en el contrato aporta a la comunidad todos sus derechos, se da por completo, en condiciones de igualdad y por tanto, nadie estará por encima de los demás. A través del contrato social se forma el Estado, al que Rousseau denomina un cuerpo moral y colectivo, una "persona pública que se constituye por la unión de todas". Expone también que las leyes que regirán al Estado se crearán por la voluntad general: "Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general".<sup>127</sup> En la creación del Estado, ningún hombre puede imponer sus propios deseos por encima de los deseos de los otros, por ello el cuerpo legal que surja del pacto social será voluntad de todos y aplicará igual para quienes lo conforman. Al respecto, Allan Bloom profundiza sobre este argumento de Rousseau: "La sociedad civil simplemente es el acuerdo entre un grupo de hombres de que cada quien formará parte de la voluntad general y la obedecerá. Como resultado, cada quien sigue siendo tan libre como antes porque solo obedece a su voluntad transformada".<sup>128</sup>

De los deseos sin restricciones que ejercen los hombres en el estado de naturaleza, porque nadie puede de manera legítima impedirlo, se pasa a un estado civil en donde prevalece la voluntad general que garantiza que las leyes serán equitativas para quienes lo conforman. El instinto de los hombres, que caracteriza sus actos en el estado natural, se transforma en la aplicación de la justicia por la voluntad general, un derecho colectivo que no es igual a la suma de los intereses privados de las partes.

Rousseau insiste en que las características que deben prevalecer en la sociedad civil son el establecimiento de límites al poder y el respeto a las leyes. Considera que la libertad y la igualdad de los individuos son los objetivos principales de la legislación. Cuando el hombre crea una sociedad civil adquiere también una libertad moral, que hace al hombre dueño de sí mismo, pues no puede seguirse comportando como un salvaje. La igualdad en una sociedad civil significa que el poder se ejercerá única y exclusivamente de acuerdo con las leyes: "Esta igualdad, dicen, es una quimera de especulación que no puede existir en la práctica; pero si el abuso es inevitable, ¿No significa que al menos se debe reglamentar? Precisamente porque la fuerza de las cosas siempre tiende a destruir la igualdad, la fuerza de la legislación siempre debe tender a mantenerla".<sup>129</sup> La regulación formal de la vida social a través de leyes que todos deben cumplir, fija los límites de la actuación de los individuos, los hace moralmente libres e iguales. El momento de creación del Estado hace que el hombre evolucione.

<sup>127</sup> *ibid.* p. 22

<sup>128</sup> Allan Bloom, "Jean-Jaques Rousseau (1712-1778)", en Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), *Historia de la filosofía política*, México: FCE, 2012, p. 538.

<sup>129</sup> Jean-Jacques Rousseau, *op. cit.* p. 83.

La definición de gobierno de Rousseau es distinta de las interpretaciones antiguas, pues afirma que el gobierno es el agente encargado de hacer funcionar la voluntad general y actúa como vínculo entre el pueblo y el soberano. La necesidad de establecer un intermediario entre dos entes significa que éstos están separados y la distancia que hay entre ellos, enunciada por Rousseau en *El Contrato social*, servirá para delimitar en el futuro ambas esferas: la del Estado y la de la sociedad. Al preguntarse cuál es el mejor gobierno, reflexiona que es una interrogante casi indescifrable, pues las opiniones particulares de los súbditos siempre tienden a dispersarse, pero afirma que el objetivo de la creación del Estado es la conservación y prosperidad de sus miembros.

Dedica un capítulo de su obra al problema fundamental que suele presentarse en los órdenes políticos: el abuso del gobierno y su tendencia a degenerar. Así como los intereses particulares siempre son propensos a poner sus intereses por encima de la voluntad general, el gobierno trata de imponerse sobre la soberanía, es decir, sobre aquellos que acordaron crear la sociedad civil a través del pacto.

Para Rousseau, al igual que para el resto de los teóricos políticos, el poder siempre ambiciona mayor poder, es un vicio inevitable. Cuando esto sucede, de manera gradual, la voluntad del príncipe se impone frente a un pueblo cada vez menos apto para defenderse, hasta que se altera la constitución. En este momento se rompe el contrato social: "Hay dos vías generales por las cuales un gobierno degenera: cuando se concentra o cuando se disuelve el Estado".<sup>130</sup> La concentración del Estado se da cuando pasa de estar en un mayor número de personas a estar en un número menor, o incluso en un solo. Por el contrario, el Estado se disuelve cuando se usurpan funciones que no tenía asignadas, el pacto social se rompe y los ciudadanos obedecen no por obligación, sino por la fuerza del poder despótico, poder que gobierna de manera violenta sin respeto a las leyes.

En la teoría contractualista de Rousseau podemos ubicar elementos indispensables para el avance del liberalismo: en el contrato social que da origen al Estado, intervienen hombres libres, libertad que la ley natural les otorgó, y por tanto, es una condición previa a la conformación del Estado. La libertad es un derecho inalienable, del cual el individuo acepta desprendérse sólo en parte en el Estado civil, dentro de los límites aceptados y respetados por todos. El poder puede considerarse legítimo solamente si se basa en el consenso de los individuos. El ingrediente democrático que Rousseau introduce es la igualdad, entendida como igualdad ante la ley, o la certeza de que el poder actuará de acuerdo con las normas legales establecidas.

<sup>130</sup> *ibid.* p. 138.

Con las ideas expuestas por Rousseau se da un nuevo aliento al abandono de la teoría aristotélica del organicismo, la de que "el todo es primero que las partes", en la que los individuos importan en la medida que su existencia y su trabajo sirven para fortalecer al Estado. Ahora se invierte la balanza y los individuos con sus necesidades y preocupaciones, adquieren mayor relevancia que el Estado. Esta es la modificación innovadora en el análisis de los problemas del Estado, a partir de la cual se hace a un lado la perspectiva *ex parte principis* o del lado del gobernante, para ser sustituida por el análisis *ex parte populi*, desde el punto de vista de los individuos.

Rousseau influyó de manera decisiva en uno de los filósofos más notables del mundo occidental moderno, Immanuel Kant (1724-1804). El proyecto intelectual del filósofo de Königsberg se integra en tres grandes obras: *Crítica de la razón pura*, *Crítica de la razón práctica* y *Crítica del juicio*, en las que reúne sus teorías sobre el conocimiento, la moral y la capacidad de decisión, que dan "sentido al mundo y explican el fin de la humanidad".<sup>131</sup> Kant reflexionó acerca de los alcances y los límites de la razón humana e introdujo un principio general de comportamiento con base en la moral. Decía que siempre que un individuo se encuentra frente al dilema ¿Qué debo hacer?, su conducta debe corresponder a una ley universal, aplicable en todo momento y en cualquier circunstancia: "Actúa siempre de tal forma que puedas desear que tu acción se convierta en ley universal". Esta ley universal constituye el famoso imperativo categórico kantiano, que se sustenta en un comportamiento con base en la ética y necesario en sí mismo, pues no persigue un propósito externo específico.

Kant abogó por el uso de la razón en libertad. Para él, los individuos que no utilizan su propia razón, que dependen de las recomendaciones de tutores o pastores para guiar sus vidas, se encuentran en la minoría de edad. Un hombre constreñido por ese tipo de condiciones actúa como hijo pequeño de un padre bondadoso, que le brinda consejos y lo mantiene alejado de situaciones de riesgo para evitarle sufrimientos. Instalado en la comodidad de la apatía, el hombre que permanece en la infancia mental evita el esfuerzo de experimentar por sí mismo las lecciones de la vida. La ilustración para Kant consiste en vivir con fundamento en los dictados de la razón, convertirse en adulto y asumir las consecuencias de tomar decisiones propias:

La Ilustración consiste en el hecho por el cual el hombre sale de la minoría de edad. El mismo es culpable de ella. La minoría de edad estriba en la incapacidad de servirse del propio entendimiento, sin la dirección de otro. Uno mismo es culpable de esta minoría de edad, cuando la causa de ella no yace en un defecto del entendimiento,

<sup>131</sup> Francisco Arroyo, Kant, *¿Qué podemos saber y qué debemos hacer? En busca de los límites del conocimiento y de la moral*, España: Editorial RBA, 2015, p. 8.

sino en la falta de decisión y ánimo para servirse con independencia de él, sin la conducción de otro. ¡*Sapere aude!*! ¡Ten valor de servirte de tu propio entendimiento! He aquí la divisa de la ilustración.<sup>132</sup>

Los hombres tienen la capacidad de razonar por sí mismos, la han tenido siempre. Pero las leyes e instituciones que la humanidad ha creado los mantienen atados a la minoría de edad porque es más sencillo controlar individuos apáticos, que temen hacerse cargo de sí mismos. En diversas esferas de la vida se exige al individuo que no razonne, que no cuestione el estado de las cosas, que obedezca las reglas y tenga fe.

Pensar por sí mismo no es sencillo, reconoce Kant. El acto de conducirse de acuerdo con la propia razón conlleva la posibilidad de equivocarse, de cometer errores y caer en el pozo. Pero si un individuo decide utilizar su entendimiento, a pesar de los tropiezos que pueda encontrar en el camino, llegará el día que sus decisiones personales sean acertadas y le proporcionen satisfacción. Así forjará el hábito de tomar decisiones propias, conservará su libertad y confiará en los dictados de su razón, proceso por el que llega a una etapa de ilustración: "Para la ilustración solo se exige libertad, y por cierto, la más inocente de todas las que llevan tal nombre, a saber, la libertad de hacer un uso público de la propia razón".<sup>133</sup>

El uso público de la razón significa poner por escrito las reflexiones personales y dirigirlas a un universo de lectores desconocidos. La opinión cuidadosa y erudita de un hombre que utiliza su propia razón en libertad propicia su ilustración. En cambio, el individuo que renuncia a hacer un uso público de la razón condena a su generación y a las generaciones futuras, a postergar la "adquisición de ilustración". El hombre, en su condición de libertad, posee el ingrediente imprescindible para desarrollar sus facultades, servirse de su entendimiento y contribuir a la ilustración de los pueblos.<sup>134</sup>

Kant también abordó temas relacionados con la política, en los que sostiene una postura de desaprobación del poder absoluto predominante en su época. Los pueblos no pueden ser obligados a vivir en condiciones injustas ni arbitrarias, opinaba Kant. La razón les indica que deben oponerse al poder despótico, cuestionarlo, hacerle ver sus errores y rechazar la imposición

132 Immanuel Kant, *Filosofía de la historia, Qué es la ilustración*, La Plata, Argentina: Editorial Caronte Filosofía, 2004, p. 33.

133 Kant. *op. cit.* p. 34.

134 Kant refiere que "En el hombre, las disposiciones originarias que se refieren al uso de la razón no se desarrollan completamente en el individuo, sino en la especie", en el Segundo Principio del texto: Idea de una historia universal desde el punto de vista cosmopolita, en Immanuel Kant, *Filosofía de la Historia, Qué es la ilustración*, *op. cit.* p. 19.

de medidas que atenten contra su dignidad. Un pueblo que se habitúa al libre pensamiento, aspira a una forma distinta de relación con el gobernante: "Este espíritu de libertad se extiende también exteriormente, alcanzando incluso los lugares en que debe luchar contra los obstáculos externos de un gobierno que equivoca sus obligaciones".<sup>135</sup> De esta manera, a través de la ilustración y de su propio esfuerzo, un pueblo se aleja de su condición de sometimiento y obtiene gradualmente mayores libertades.

Uno de los escritos en los que el filósofo aborda temas políticos es el opúsculo *Sobre la paz perpetua*, publicado en 1795. El título es un reflejo del agotamiento que prevalece en el continente europeo a causa de los conflictos bélicos suscitados en los años previos -entre los que destaca la Revolución Francesa iniciada en 1789- y el deseo de arribar a un periodo de paz perdurable. En la parte final del texto, Kant traslada el imperativo categórico de la conducta ética individual al ejercicio del poder político en un Estado, y sostiene que los actos políticos deben estar sujetos a la moral, lo que él denomina "una doctrina general de la prudencia". Sabe que el método de la práctica política es la astucia, pero enfatiza que ésta debe acompañarse de los principios de la moral y lo redacta en los siguientes términos: "La política dice: yo os envío como ovejas en medio de lobos. Sed pues astutos como serpientes; la moral añade (como condición limitativa): y sencillos como palomas".<sup>136</sup>

Para el filósofo sólo los actos políticos que estén acompañados de fundamentos morales serán armónicos y justos; la honradez debe prevalecer en cualquier decisión política. Para lograr la paz -afirma Kant- es necesario que los Estados que aún se rijan por constituciones que legitimen gobiernos despóticos, deberán aprobar nuevas leyes que impongan sin violencia, la forma de gobierno republicana basada en el derecho. No es aceptable que quienes ejercen el poder político, forjen un sentido de la moral propio, a conveniencia de los objetivos personales que persiguen. Con frecuencia, detrás de la máscara afectuosa de los "moralistas políticos" o falsos políticos morales, se esconden sus verdaderas intenciones, las cuales están alejadas del derecho y de la justicia. Solo pretenden lograr sus fines particulares, los cuales no siempre coinciden con las necesidades de los gobernados.

El derecho público debe basarse en la publicidad de las decisiones del gobernante, pues sin ella no puede existir justicia. Es una acción que pone a prueba los principios de quien promueve dichas decisiones y la legalidad de las mismas. Kant define en los siguientes términos "la fórmula trascendente del derecho público: Todas las acciones relativas al derecho de los demás hombres, cuya máxima es incompatible con la publicidad, son injustas".<sup>137</sup>

<sup>135</sup> *ibid.* p. 38.

<sup>136</sup> Immanuel Kant, *Ensayo sobre la paz perpetua*. Madrid: Mestas Ediciones, 2001, p. 64.

<sup>137</sup> *ibid.* p. 81.

Hacer pública una decisión política significa pasar la misma por la prueba más elevada: el escrutinio de los gobernados, el punto de vista de quienes resultarán beneficiados o perjudicados por tal decisión. Y no se trata de un deber acotado al campo de la ética; Kant va más allá, y afirma que la publicidad de las acciones del gobernante es un principio jurídico, pues ataña al derecho de los individuos:

Una máxima que no puedo manifestar en alta voz, que ha de permanecer secreta, so pena de hacer fracasar mi propósito; una máxima que no puedo reconocer públicamente, sin provocar en el acto la oposición de todos a mi proyecto; una máxima que de ser conocida suscitaría contra mí una enemistad necesaria y universal y, por lo tanto, cognoscible a priori; una máxima que tiene tales consecuencias las tiene forzosamente porque encierra una amenaza injusta al derecho de los demás.<sup>138</sup>

Aquí se encuentra una muestra de la disputa permanente entre la política y la moral. Una manera de comprobar si las leyes o las decisiones del poder político son justas, es abrirlas a la consideración pública y a la crítica de los gobernados. Si la intención del poder político pasa esta prueba de fuego, podrá ser considerada como válida. Por el contrario, una decisión que no se pueda hacer pública, pues de hacerlo provocaría el rechazo generalizado, es contraria al derecho público, al derecho de todos. Se está en presencia de una acción alejada de la moral y de la justicia, y posiblemente se trata de un acto ilícito.

La publicidad en las decisiones del poder propuesta por Kant, se convertirá en el fundamento del derecho de los individuos a conocer todos los asuntos relacionados con el ejercicio del poder público. El pensamiento ilustrado y racionalista del filósofo de Königsberg, brinda una de las expresiones más sólidas para explicar el imperativo de la naturaleza pública del poder, una de las vertientes de legitimación del Estado moderno. Este planteamiento kantiano recupera el viejo carácter que tuvo en su momento la república romana, que ya mostraba rasgos relacionados con el ejercicio de las funciones públicas en público, que más tarde en la época del Renacimiento, Maquiavelo subraya como una de las condiciones que hizo posible la larga continuidad del orden político romano, especialmente en su periodo republicano.<sup>139</sup> Por estas razones, la relación que establece Kant entre la publicidad de los actos del gobierno y la justicia, representa el argumento más relevante para recuperar la condición republicana del poder público.

El Estado en su vertiente liberal se enriquece con esta perspectiva republicana, especialmente asociada con la condición pública del poder, que implica entre otras cosas, el despliegue visible de las instituciones que conforman el Estado y el respeto a los derechos de

<sup>138</sup> *ibid.* p. 81.

<sup>139</sup> Nicolás Maquiavelo se refiere a las virtudes de la república romana en el Capítulo IV de los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Buenos Aires: Editorial Losada, 2008. p. 63.

las personas, que más tarde será recuperado por el discurso de los derechos fundamentales. La publicidad de los asuntos del poder político, propuesta por Kant, se convertirá en una capa más que se agrega a los componentes del Estado liberal. El Estado moderno se integra de los atributos fundamentales antes referidos: el respeto a la dignidad de las personas, el consentimiento de las personas en relación con los actos del gobierno, el reconocimiento de los derechos de las personas, la aceptación de la existencia de esos derechos como una condición indispensable para el ejercicio legítimo del poder, que a su vez incluye el carácter limitado del poder, dado que no puede ir más allá de los derechos de las personas. Es en la teoría filosófica kantiana donde se encuentra la fundación del Estado moderno y el poder público, pues en ella se ubica el punto de inflexión del discurso que se desarrollará durante los siglos XIX y XX, en relación con el ejercicio de las libertades políticas y civiles, así como del control del poder. En el fondo, la idea kantiana de que los pueblos se sirvan de la razón para repudiar el despotismo es el fundamento para limitar su ejercicio.

Se trata de los componentes fundamentales del Estado moderno: el reconocimiento de libertades y derechos de las personas y el establecimiento de límites al ejercicio del poder. Es ahí donde se engarza el planteamiento que sobre el carácter público del poder público formula Kant. Este argumento sirve para justificar el derecho que tienen los ciudadanos frente al poder, a conocer y saber sobre todo lo que se relaciona con el ejercicio del poder público. En los tiempos de Kant no existía el concepto de la transparencia asociada con el ejercicio del poder, por ello el filósofo llama "injustas" a las decisiones que el poder toma de espaldas a las personas. Lo que se oculta es injusto y arbitrario. Se trata del abuso del poder en sus diversas manifestaciones: se abusa del poder porque se emplea de manera excesiva, porque se actúa fuera de la ley, porque se utiliza en beneficio propio en vez de usarse a favor de todos, y porque procede en contra de la voluntad del otro.<sup>140</sup> Ocultar información sobre acciones que repercutirán en la vida de los individuos equivale al ejercicio tiránico del poder, que es la forma opuesta de la concepción moderna del poder.

Los ciudadanos críticos, que hacen uso de su razón en libertad, constituyen la mejor influencia para que el gobernante ejerza el poder alejado de la tiranía y el despotismo, pues le brindan la oportunidad de identificar sus desaciertos, reflexionar en lo equivocado de su proceder y, por lo tanto, le ayudan a recuperar el camino de un gobierno basado en la sensatez y la prudencia. Así es como se configura y reconoce el derecho humano a la información, del que se deriva el derecho de acceso a la información. Por lo que es posible afirmar que el derecho de acceso a la información encuentra su justificación filosófica y política de manera directa en el pensamiento de Kant y en la Ilustración.

<sup>140</sup> Pedro Salazar menciona los diferentes significados del término abuso del poder, en Pedro Salazar, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México: FCE, 2013, p. 19

## 1.3 Componentes liberales y democráticos del Estado moderno.

Por largo tiempo, los autores que se ocuparon de los problemas del Estado se concentraron en uno de los dos sujetos que conforman la dicotomía:<sup>141</sup> gobernantes y gobernados. El recorrido histórico y teórico hasta ahora realizado, demuestra que las relaciones políticas se estudiaban desde la perspectiva del gobernante que concentraba todos los poderes, convirtiéndose en el "sujeto activo de la relación",<sup>142</sup> y no desde la perspectiva de los gobernados, a quienes se les asignó un papel limitado a la defensa y preservación del Estado, desde posiciones secundarias y subordinadas a las élites.

Esta perspectiva de análisis empezó a cambiar a finales del siglo XVIII, época en que las ideas de los escritores políticos de Europa y Norteamérica, mostraron una evolución significativa. La teoría del organicismo expuesta por Aristóteles, en la que el todo es más importante que las partes, que significa que la unidad del Estado se encontraba por encima de las necesidades individuales, dio paso a la tesis del Estado absoluto hobbesiano, que exigía a los hombres obediencia completa. Luego se desarrolló la teoría política y las bases filosóficas del Estado liberal<sup>143</sup> que tuvo en Locke a su principal impulsor. El liberalismo clásico se distingue por otorgar la mayor relevancia a las libertades de los individuos y establecer límites a los poderes y funciones del Estado. Esta teoría recibió su mayor refinamiento a partir de las ideas de Kant, especialmente cuando estableció la relación entre el uso de la razón y la libertad, la vinculación de la política con la moral y el imperativo para los gobernantes, de hacer públicas sus decisiones.

El Estado liberal en su fase clásica se caracteriza por los grandes trazos antes referidos. A estos componentes se añadirán más tarde las teorías de Thomas Paine, que reforzaron la idea de que el origen legítimo del poder político se encuentra en el acuerdo entre personas libres. Desde el punto de vista de Paine, el convenio social no es de los individuos con el gobernante, sino un pacto entre ellos mismos, del cual surge un Estado por consenso: "Los individuos mismos, usando cada uno su derecho personal y soberano, se hayan confederado para la formación de un gobierno, siendo éste el único modo que legitima a los gobiernos y el solo principio que autoriza su establecimiento".<sup>144</sup> Con el objetivo de saber si un Estado es legítimo o no, Paine sugiere indagar la forma en que el gobernante accedió al poder. Si el Estado se instauró como resultado

<sup>141</sup> El enfoque de análisis político basado en dicotomías es desarrollado por Norberto Bobbio, en su libro *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México: FCE, 2012.

<sup>142</sup> *ibid.* p. 83.

<sup>143</sup> *ibid.* p. 11.

<sup>144</sup> Thomas Paine, *El derecho del hombre*, de la Imprenta de Matías Carey e hijos, Filadelfia, 1821. (2019) <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/06/derecho-del-hombre-thomas-paine.pdf>

de un acuerdo, entonces es producto del uso de la razón y del ejercicio de las libertades de los hombres. Por el contrario, si el Estado se creó a partir de un vínculo indisoluble con la religión, su origen se encuentra en la superstición de los hombres, o en el caso del Estado absoluto, el poder ha sido impuesto por la conquista y perpetuado por herencia.

De esta manera, el acceso al poder y el ejercicio del poder adquieren un nuevo tipo de legitimidad. Ningún poder político obtenido sin el consentimiento de los ciudadanos puede considerarse legítimo, pues al ser obtenido en contra de ellos solo puede sostenerse por la fuerza. El poder político que pretenda ser ejercido ignorando los acuerdos pactados y que lastime las libertades de las personas - no obstante que se haya obtenido por consenso - perderá legitimidad, podrá ser denunciado, enfrentado, e incluso depuesto.

A las consideraciones de Paine, se agregaron después las ideas propuestas por Juan Jacobo Rousseau en su teoría del contrato social, el pacto en el que participan hombres libres que aceptan desprendérse equitativamente de algunas de sus libertades para conformar el Estado civil, en el que prevalecerá una ley fundamental respetada por todos -ya que surge de la voluntad general- ante la cual los individuos son iguales.

La teoría del contrato social o contractualismo, sostiene "la idea de que el ejercicio del poder político sea legítimo sólo si se basa en el consenso de las personas sobre las cuales se ejerce".<sup>145</sup> Para el contractualismo, el Estado es un ente artificial creado por personas libres que buscan satisfacer sus propios deseos y aspiraciones, vivir en libertad y de manera segura, no ser obligadas a practicar alguna religión, tener certeza jurídica sobre los bienes adquiridos de manera lícita, dedicarse a la actividad laboral de su preferencia y tener igualdad ante la ley. El único límite para ejercer estas libertades radica en la no invasión de las libertades de los otros. Con Rousseau, la vertiente liberal del Estado empieza a enriquecerse con la dimensión democrática, que subyace en la idea de que es necesario trasladar al pueblo el ejercicio de la soberanía, ya que en él radica la fuente originaria de legitimidad del poder. Vendrá luego el torbellino de la Revolución Francesa para poner en un primer plano el matiz de los derechos, con el que se va tejiendo la trama del Estado moderno.

La exigencia para reconocer las libertades y derechos de los individuos no fue una demanda casual insertada en los discursos revolucionarios y en las declaraciones de derechos. Existía el convencimiento de que la libertad era una condición perdurable en el tiempo y los derechos eran inherentes a la vida de los gobernados. Para garantizar que el ejercicio de las

<sup>145</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, op. cit. p. 15.

libertades y los derechos estuviera lejos de la influencia veleidosa de los gobernantes, se reafirmó el principio de los límites del poder, y luego se incorporó en la Constitución, que para Bovero, es el "documento normativo que instituye la estructura de una colectividad política".<sup>146</sup>

Los documentos conocidos como Constituciones, son producto de las revoluciones de finales del siglo XVIII en Europa y Norteamérica, por lo que se denominan "el gran invento jurídico de las revoluciones liberales".<sup>147</sup> La Constitución es una norma jurídica característica del Estado moderno, en la que se establece un nuevo tipo de relación entre gobernantes y gobernados. Se trata de un texto cuya redacción se origina en decisiones que son producto de la razón y de la reflexión, a diferencia de los textos jurídicos medievales y del absolutismo, creados e impuestos desde el poder, sin el consenso de los gobernados, cuyo objetivo era perpetuar las tradiciones y costumbres acumuladas por siglos, y sostener intactos los privilegios basados en estamentos característicos del *Ancien Régime*. El objetivo de la Constitución no es solo describir la estructura y organización del poder, sino garantizar el ejercicio de las libertades y derechos de que gozarán los individuos que conforman el Estado, derechos que constituyen los límites legales del poder político.

En el absolutismo, el poder soberano se depositaba en un solo hombre, que se ubicaba por encima del resto de las personas y que no admitía ser sometido a la crítica: "El poder estatal solo es verdaderamente soberano cuando es irrevocable, absoluto e indivisible".<sup>148</sup> El poder absoluto era irrevocable, porque para ser revocado debía contar con la anuencia de quien ostentaba el poder, lo cual era improbable que sucediera. Era absoluto "porque el soberano es *legibus solitus*, ejerce el poder sin límites externos"<sup>149</sup> y por tanto no admite ninguna regulación exterior. Se coloca por encima de las leyes, pues el gobernante se asignaba a sí mismo la facultad de elaborarlas, siendo imposible que redactara una ley que le impidiera hacer su voluntad. Como el soberano elaboraba e interpretaba las leyes, decidía si las respetaba o no, sin que los gobernados pudieran manifestar su inconformidad. Y además era indivisible, bajo el argumento de que la existencia de poderes dispersos provocaría confusión entre los gobernados.

<sup>146</sup> Michelangelo Bovero, "Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución", en Pedro Salazar, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, México: FCE, IIJ, UNAM, 2013, p. 16

<sup>147</sup> Roberto Blanco, *Francia, o la constitución hecha ley*. (2020). [https://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/sexta/pdfs/02\\_blanco.pdf](https://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/sexta/pdfs/02_blanco.pdf)

<sup>148</sup> Alusión a la teoría de Thomas Hobbes, citado en Pedro Salazar, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, México: FCE / IIJ-UNAM, 2013. p. 68.

<sup>149</sup> *ibid.* p. 68

En cambio, el Estado moderno se forja mediante pactos entre iguales, que asumen que el poder político solo puede ser legítimo si cuenta con el consentimiento de los individuos que lo integran. Es un Estado que se da a sí mismo una Constitución, en donde el poder se somete formalmente al ámbito de la ley (*sub lege*) y gobierna únicamente de acuerdo con las leyes (*per leges*), las cuales deben ser generales, sin favorecer o perjudicar a algún grupo de ciudadanos. En el Estado moderno y constitucional, los límites al poder se establecen en el momento que se reconocen jurídicamente los derechos de los individuos en la Constitución, pues cuando se le atribuye un derecho a alguien "significa reconocer que tiene la facultad de hacer o no hacer lo que le plazca, y al mismo tiempo el poder de resistir, recurriendo en última instancia a la fuerza propia o de los demás, contra el transgresor eventual, quien en consecuencia tiene el deber (o la obligación) de abstenerse de cualquier acto".<sup>150</sup> Al quedar establecidos los derechos individuales en la principal norma jurídica del Estado, se modifica la fuente de legitimidad del poder político, pues la Constitución se convierte en el marco legal superior aceptado por quienes lo conforman. El poder mantendrá su legitimidad en la medida en que sus acciones se mantengan en el ámbito de la ley.

Debido a que el pacto social permanecerá vigente mientras el poder respete los derechos jurídicamente establecidos en la Constitución, para que una ley merezca ser llamada de esa manera, debe incorporar en su contenido, por una parte, la garantía de los derechos de los individuos, y por otra, la organización de las funciones y facultades del poder público, de acuerdo con el principio de la separación de poderes. Recupero el planteamiento del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: "Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos ni determinada la separación de poderes carece de Constitución."<sup>151</sup>

Al ser incorporados en la Constitución, los deseos de libertad que promovió el liberalismo, como producto del uso de la razón, se transformaron en derecho positivo. Por eso es imprescindible que la lista de derechos de que gozarán los individuos de un Estado -que puede variar dependiendo del momento histórico y del sitio geográfico específico- sea incorporada en la Constitución. Esto significa que el poder político estará obligado a respetar esos derechos y no los puede invadir, estableciendo de manera tajante los límites formales y legales de su intervención. De ahí que se llame constitucional "únicamente al tipo de Estado que cuenta con una estructura de poder, normativamente regulada, que está orientada, tal como lo establece el artículo 2º de la Declaración de 1789, a la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre".<sup>152</sup>

<sup>150</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, op. cit. p. 11.

<sup>151</sup> *ibíd.* p. 16.

<sup>152</sup> Norberto Bobbio, op. cit. p. 18.

A la creación de una ley superior y el sometimiento a la misma de quienes conforman el Estado, Max Weber le llama dominación de carácter racional-legal, pues la dominación legal se establece cuando:

Todo derecho, pactado u otorgado, puede ser estatuido de modo racional -racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)- con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación... Todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estatuidas intencionalmente.<sup>153</sup>

Quien manda, expone Weber, al mismo tiempo obedece las reglas impersonales que le otorgaron el poder, y quienes obedecen, lo hacen porque forman parte de la asociación y solo lo harán con base al derecho. Es por ello que el respeto a los derechos de los individuos "representa una frontera infranqueable para la voluntad del soberano... y la subordinación del poder al derecho".<sup>154</sup>

El nuevo tipo de legitimidad del poder característico del Estado moderno, establecido a partir de la valoración del individuo y de sus derechos, trastocó las relaciones políticas. La magnitud de esa transformación, la expresa Bobbio en los siguientes términos:

Sin esta verdadera y propia revolución copernicana con base en la cual el problema del Estado ya no ha sido visto de la parte del poder soberano sino de la de los súbditos, no hubiera sido posible la doctrina del Estado liberal, que es *in primis* la doctrina de los límites jurídicos del poder estatal. Sin individualismo no hay liberalismo.<sup>155</sup>

Esta modificación radical es el punto de quiebre en la historia de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Los problemas del Estado dejaron de ser observados *ex parte principis*, o desde el punto de vista del poder del gobernante, para empezar a ser considerados *ex parte populi*, o desde la perspectiva de los intereses y necesidades de los gobernados. Al cambiar la perspectiva de análisis de los problemas del Estado, también se modifican los temas de estudio. Deja de tener relevancia meditar sobre la fortaleza del Estado, los medios para que el principio conserve el poder o las estrategias para lograr la obediencia de los súbditos. En cambio, asumen protagonismo los temas relacionados con el bienestar y los derechos de las personas y la defensa de sus bienes.

<sup>153</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México: FCE, 2012, p. 173.

<sup>154</sup> Pedro Salazar, *op. cit.* p. 86.

<sup>155</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, *op. cit.* p. 16.

La libertad, en sus diversas manifestaciones, es una aspiración de los individuos que conforman las sociedades modernas. En el Estado constitucional, la libertad se ejerce con la mayor amplitud, teniendo como única restricción el respeto a la ley y la no invasión de las libertades de los otros. Montesquieu hizo referencia a la libertad como requisito indispensable en la conformación de un Estado civil: "La libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permitan".<sup>156</sup> Este concepto de libertad influyó en la redacción del artículo 4º. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que dice lo siguiente:

La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás. Por ello, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre tan solo tiene como límites los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites solo pueden ser determinados por la ley.<sup>157</sup>

John Stuart Mill, aportó un principio para ser aplicado a las relaciones de los individuos en una sociedad civilizada, el cual consiste en que solo se puede obstaculizar la acción de cualquier persona, si ésta pone en riesgo la seguridad de sus semejantes: "El único propósito para el que puede ejercitarse legítimamente el poder sobre cualquier miembro de una sociedad civilizada, contra su voluntad, es evitar que perjudique a los demás".<sup>158</sup>

En las relaciones humanas de las sociedades modernas, la libertad es una palabra que ha adquirido significados complejos. Las diferencias entre esos significados incluyen matices que no siempre tienen fronteras establecidas de manera contundente. Las principales acepciones del término libertad en el Estado moderno, se relacionan con situaciones específicas de los individuos, con las posibilidades de éstos para actuar o permanecer inactivos, así como con el tipo de coacción que el poder puede desplegar contra ellos.

Una de las perspectivas que permite analizar la historicidad de los diferentes significados de la libertad, se encuentra en el discurso de Benjamin Constant: *De la libertad de los antiguos comparada con la libertad de los modernos*, pronunciado en el Ateneo Real de París en 1819.

<sup>156</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México: Editorial Porrúa, 1977, p. 103.

<sup>157</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, artículo 4to. (2020) <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>

<sup>158</sup> John Stuart Mill, *Sobre la libertad y comentarios a Tocqueville*, Madrid: Colección Austral, Espasa-Calpe, 1991, p. 74.

Para Constant, "la libertad de los modernos" es un espacio de decisión privada alejado de la injerencia de cualquier conjunto de individuos o del poder, en el que cada hombre puede determinar, con base en sus predilecciones, la manera como le place vivir su vida. Es la capacidad del hombre de "dar su opinión, de escoger su industria y de ejercerla; de disponer de su propiedad, de abusar de ella incluso; de ir y venir, si requerir permiso y si dar cuenta de sus motivos o de sus gestiones".<sup>159</sup> En cambio, la libertad de los antiguos para Constant, era la participación permanente de los hombres en asuntos de la vida pública de la ciudad, o la subordinación de la libertad individual "a la autoridad del conjunto", en la que el individuo no se reserva para sí ningún sitio de resolución privada: "Todas las acciones privadas estaban sometidas a una severa vigilancia. Nada se abandonaba a la independencia individual, ni en relación con las opiniones, ni con la industria ni sobre todo en relación con la religión".<sup>160</sup> Basta recordar el concepto de libertad que prevalecía en la antigua Atenas, mencionado al inicio del presente capítulo, el cual consistía en la posibilidad del ciudadano ateniense de realizar determinadas tareas y asumir obligaciones públicas en beneficio de la ciudad.

Mientras que los antiguos asumían que eran más libres en la medida que atendían un mayor número de responsabilidades públicas, los modernos, dice Constant, prefieren los goces pacíficos de la libertad privada. Eso es entendible porque en las ciudades-Estado del mundo antiguo de pequeñas dimensiones, se facilitaba ese tipo de participación: el individuo podía constatar de inmediato, el impacto que tenían sus decisiones en la vida pública. Pero en las sociedades modernas, de extensas dimensiones y con millones de habitantes, la participación directa y simultánea de los ciudadanos en los asuntos públicos es muy difícil, por lo que se adoptó el método de la representación, en el que un individuo o un grupo de individuos elegidos por los ciudadanos, asumen la responsabilidad de las decisiones públicas.

Otra perspectiva de análisis se encuentra en el ensayo *Dos conceptos de libertad* del filósofo Isaiah Berlin, en el que propone distinguir dos sentidos de la libertad: negativo y positivo. La libertad negativa para Berlin, corresponde a la capacidad del hombre de tomar decisiones personales, sin que en esas decisiones interfieran otros hombres o algún poder público. Es la libertad individual que impulsó el liberalismo y que se opone al despotismo, la que hace posible que un individuo no solo lleve a cabo una acción, sino que también posea una amplia diversidad

<sup>159</sup> Benjamin Constant, Sobre la libertad de los antiguos comparada con la libertad de los modernos. Tecnos (2020). [https://fadeweb.uncoma.edu.ar/viejo/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho\\_politico\\_II/biblio/unidad2/Constant.pdf](https://fadeweb.uncoma.edu.ar/viejo/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad2/Constant.pdf)

<sup>160</sup> Benjamin Constant, documento en línea citado.

de opciones. La libertad negativa incluye tanto a las acciones reales de un individuo, alejadas de la coacción o interferencia externa, como a aquellas posibles acciones que el individuo pueda desarrollar, en caso de que así lo decida. Una mayor libertad negativa implica la necesaria disminución de cualquier tipo de opresión, o interferencia deliberada. Por el contrario, el incremento en el grado de interferencia del poder público o de otros individuos, reducirá las posibilidades de decisión y de acción individuales:

La defensa de la libertad consiste en el fin -negativo- de prevenir la interferencia de los demás. Amenazar a un hombre con perseguirle a menos que se someta a una vida en la que él no elige sus fines, y cerrarle todas las puertas menos una....es pecar contra la verdad de que él es un hombre y un ser que tiene una vida que ha de vivir por su cuenta.<sup>161</sup>

Un hombre tendrá un mayor grado de libertad individual, en función del número de puertas abiertas o alternativas de elección que tenga frente a sí, independientemente que decida utilizarlas o no y del lugar o estado al que pueda arribar, después de haber decidido emprender el camino.

Berlin resalta que un mayor grado de libertad negativa o individual, es condición indispensable para enfrentar al despotismo. El déspota es poderoso, entre otras cosas, porque ejerce el poder de espaldas a los gobernados, restringe sus libertades individuales negándoles el derecho a conocer la información que posee, información que utiliza para conseguir sus fines, que no siempre coinciden con los fines que interesan a los gobernados. El gobernante despótico provoca desagradables sorpresas al tomar decisiones unilaterales que afectan la vida de las personas y por lo tanto se consideran injustas, según Kant. El factor sorpresa es la herramienta que utiliza el déspota para imponer leyes que perjudican a los individuos.

Por ello, las democracias contemporáneas, al contrario de los régimes autocráticos como el absolutismo, totalitarismo o autoritarismo, tienen como uno de sus rasgos distintivos, el garantizar que las personas conozcan la información que posee el poder público. Es una libertad y un derecho individual. Es posible afirmar, utilizando los términos de Berlin, que acceder a la información en manos del poder público, es una de las puertas que deben permanecer siempre abiertas para los individuos en una democracia. Quienes decidan cruzar esa puerta tendrán la libertad de solicitar los datos y las cifras que se encuentran en posesión de los poderes públicos e incluso, conocer las razones por las que el poder público tomó las decisiones que tomó. Algunos individuos decidirán no ejercer ese derecho, pero el poder público estará obligado a mantener la puerta abierta y abstenerse de obstaculizar ese campo de oportunidad individual.

<sup>161</sup> Isaiah Berlin, *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Madrid: Alianza Editorial, 1988, p. 197.

La libertad positiva, por otra parte, está asociada con la necesidad del hombre de decidir sobre sí mismo: "El sentido -positivo- de la libertad sale a relucir, no si intentamos responder a la pregunta: por quién estoy gobernado o quién tiene que decir lo que yo tengo y lo que no tengo que ser o hacer....la libertad positiva no es estar libre de algo, sino el ser libre para algo".<sup>162</sup> Berlin asocia el sentido positivo de la libertad con la necesidad del hombre de que su vida y sus decisiones se desarrollen con base en su propia determinación, a manera de autorrealización.

Siguiendo la idea que subyace en el principio expuesto por Immanuel Kant, de que el individuo debe valerse de su propia razón para abandonar la minoría de edad mental, Berlin sostiene que la libertad positiva no es otra cosa que la actuación del hombre que sigue únicamente los propósitos que se ha impuesto a sí mismo, como resultado del pensamiento reflexivo, y no sirviendo a propósitos externos del tipo que sean: "Quiero ser el instrumento de mí mismo y no de los actos de voluntad de otros hombres. Quiero ser sujeto y no objeto, ser movido por razones y por propósitos conscientes que son míos... quiero actuar, decidir, no que decidan por mí".<sup>163</sup> El sello distintivo de la libertad positiva es que es el tipo de libertad que hace surgir del hombre la mejor versión de sí mismo, la que hace que se manifieste su "yo" más valioso, la que le otorga autonomía.

La libertad positiva se relaciona con la capacidad del individuo de participar en los asuntos públicos y decidir sobre las reglas que prevalecerán en la sociedad civil, sin imposiciones de terceros. Si el individuo puede participar de manera directa o indirecta en la aprobación de las normas que regirán su vida, puede considerarse autónomo, con un amplio grado de libertad positiva. Por el contrario, si el individuo está obligado a obedecer leyes con las que no está de acuerdo, que otros aprobaron en su nombre sin tomarlo en cuenta, se considera que no posee autonomía, sino que está sujeto a ideas heterónomas, es decir, que otros individuos o fuerzas externas impiden el desarrollo de su voluntad y, por lo tanto, disminuyan su libertad individual:

Tenemos "autonomía" en el caso en que el sujeto activo de la relación -aquel que emite normas- y el sujeto pasivo -aquel a quien se dirigen las normas- se identifican, es decir, son la misma persona; en cambio, tenemos heteronomía cuando se trata de dos sujetos diferentes.<sup>164</sup>

<sup>162</sup> Isaiah Berlin, op. cit, p. 200.

<sup>163</sup> ibíd. p. 201.

<sup>164</sup> Michelangelo Bovero, Coord., *¿Cuál libertad? Diccionario mínimo contra los falsos liberales*, México: Editorial Océano, 2010, p. 31.

Aunque Berlin reconoce que las definiciones negativa y positiva de la libertad pueden prestarse a confusiones, considera que no significan lo mismo. Considera que ambas libertades son "hermanas"<sup>165</sup> que pueden complementarse, pero que en ocasiones persiguen objetivos incompatibles. La libertad negativa defiende los valores del individualismo, como el derecho de tomar decisiones en el ámbito privado o manifestar preferencias políticas o religiosas personales, sin el temor de ser coaccionado por ello. Es la libertad de los modernos a la que aludía Benjamin Constant en su famoso discurso. Mientras que la libertad positiva, que para Constant representa la libertad de los antiguos, lleva implícitos valores democráticos como la participación en asuntos de la vida pública y la igualdad, que no siempre favorecen la libertad individual.

Cuando las libertades negativa y positiva impulsan al mismo tiempo valores incompatibles ¿qué libertad debe prevalecer? ¿La libertad individual o la igualdad y la participación? Berlin afirma que no es posible armonizar todos los valores y no se puede tener todo a la vez. Debido a que en la naturaleza humana subyacen el desacuerdo y la necesidad de diferenciarse del otro, es muy difícil sostener el ideal de una sociedad permanentemente armónica, en la que todos los individuos convivan de manera fraterna y se sientan satisfechos con lo que tienen. En el mundo real existen puntos de vista diversos y momentos críticos en los que es necesario tomar decisiones, elegir ciertos valores y sacrificar otros. Lo importante es mantener el nivel mínimo de opciones entre las cuales un individuo puede elegir, debajo del cual ya no es posible considerar que se tiene una vida en libertad.

Frente a la disyuntiva de qué valores deben prevalecer cuando dos o más se contraponen, Berlin sugiere realizar un esfuerzo para descubrir una solución racional que sea considerada como la más aceptable para esa sociedad y situación específica, antes de tomar la decisión tajante de eliminar uno de los valores en conflicto. La solución deseable sólo podrá manifestarse en las sociedades en las que los individuos posean el mayor grado de libertad individual para hallarla, "especialmente, libertad de investigación y discusión".<sup>166</sup> Es posible incluso, que en la búsqueda de la mejor respuesta, las sociedades se equivoquen; pero es preferible que cometan errores utilizando la razón y ejerciendo las mayores libertades, a que un poderoso con actitud paternalista, tome una decisión en nombre de todos y la imponga, con la justificación de que lo hace por el bien de la comunidad.

La libertad de investigación y discusión a la que Berlin aludía, se transformó en el derecho que hoy se conoce como "derecho a la información",<sup>167</sup> que es la libertad de las personas de investigar, recibir y transmitir información sobre el estado que guarda el ejercicio del poder

<sup>165</sup> Isaiah Berlin, *op. cit.* p. 48.

<sup>166</sup> *ibíd.* p. 53.

<sup>167</sup> Ernesto Villanueva, *Derecho de la información*, México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad de Guadalajara, Miguel A. Porrúa, 2006, p. 65.

público. En el derecho a la información se inserta el derecho de acceso a la información, que es el derecho que todo individuo tiene para acceder a los documentos y datos en posesión de los poderes públicos. En la época en la que Berlin redactó sus textos, el derecho a la información aún no había incorporado los componentes específicos que hoy le caracterizan, y el derecho de acceso a la información no era considerado como un derecho humano fundamental.

Por otra parte, desde la perspectiva de Norberto Bobbio, las libertades del individuo que el Estado constitucional moderno recogió como derechos fundamentales, son las que identificó como "las cuatro libertades de los modernos: la libertad personal, la libertad de pensamiento, la libertad de reunión y la libertad de asociación".<sup>168</sup> Son las libertades básicas del hombre que el Estado constitucional debe garantizar, manteniéndolas a salvo de la intervención o coacción del poder.

Una característica fundamental en la conformación del Estado moderno fue aportada por John Locke: la separación de las esferas política y religiosa.<sup>169</sup> Solo mediante la emancipación del poder político del poder eclesiástico, y de la clara delimitación entre los asuntos que pertenecen a la esfera privada de los individuos, y de los asuntos que competen a la esfera pública, las libertades pueden ser garantizadas. Porque cuando los ámbitos de influencia política, económica o religiosa se mezclan y se concentran en un solo poder, las libertades individuales están amenazadas: "Si concentráramos estas tres esferas de poder en los dominios de un solo patrón, el resultado será simple: obtenemos un Estado totalitario en el que no hay oxígeno para la libertad".<sup>170</sup> Por lo tanto, el Estado liberal moderno es un Estado laico, en el que existe libertad de conciencia, en el que la Iglesia y el Estado están separados, pues su ámbito de influencia corresponde a esferas distintas.

Como resultado de la ampliación del ámbito de libertad y privacidad de los individuos, y de la distinción entre las esferas política y religiosa, el Estado moderno limita sus funciones. La fórmula para poner límites a las funciones del Estado se encuentra en el principio de la separación de poderes, esbozado por John Locke, y desarrollado después por Montesquieu. Locke y Montesquieu, agregaron a la distribución de las tareas del poder el matiz de la necesidad de limitarlo de acuerdo con las funciones que realiza: ejecutivas, legislativas y judiciales.

<sup>168</sup> Norberto Bobbio, citado en el libro de Michelangelo Bovero *¿Cuál libertad? Diccionario mínimo contra los falsos liberales*, op. cit. p. 34.

<sup>169</sup> En su *Carta sobre la tolerancia*, John Locke separa la esfera política de la esfera religiosa, cuando afirma: "estimo necesario, sobre todo, distinguir exactamente entre las cuestiones del gobierno civil y las de la religión, fijando de este modo, las justas fronteras entre la Iglesia y el Estado... la jurisdicción del magistrado se extiende únicamente a los bienes civiles [...] y estos no deben ni pueden, en manera alguna, extenderse a la salvación de las almas". Traducción de Román de Villafrechós. Madrid: Mestas Ediciones, 2001, p. 25

<sup>170</sup> Pedro Salazar, op. cit. p. 80.

Reitero que la garantía de los derechos de las personas, como la separación de poderes, son las obligaciones a las que alude el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: "Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución".<sup>171</sup> El término Constitución quedó asociado con los ordenamientos jurídicos de carácter liberal, que intentan poner límites a los poderes y a las funciones del Estado. En palabras de Ricardo Guastini: "El término Constitución, denota no ya una organización política cualquiera, sino una organización política liberal y garantista. La Constitución es concebida aquí como límite al poder político".<sup>172</sup>

En la Constitución Política es necesario reconocer los derechos individuales, así como el principio de la división de poderes. Porque de esa manera se evita la concentración y los abusos del poder, característicos del Estado absoluto, de los regímenes totalitarios y de los regímenes autoritarios. Se abusa del poder cuando se rebasan los límites legales que le han sido impuestos, cuando es usado de manera ilícita, cuando se impone en contra de la voluntad del otro y cuando se utiliza en beneficio propio, en vez del beneficio público.<sup>173</sup> Si el gobernante concentra todos los poderes y funciones, cometerá abusos, manipulará a discreción los alcances de las facultades que le han sido conferidas, y lo hará utilizando la violencia.

La separación entre el poder del parlamento y el rey, que se consolidó en Inglaterra a finales del siglo XVIII como resultado de la Revolución Gloriosa, marcó el fin del absolutismo. En su libro *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu analiza las fronteras entre las atribuciones del rey y del parlamento en Inglaterra y desarrolla el principio de la separación de los poderes del Estado.<sup>174</sup> El Poder Legislativo tendrá la facultad de crear las leyes que regirán la actuación tanto

171 Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, artículo 16. (2020) <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>

172 Riccardo Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, Doctrina Jurídica Contemporánea, México: IIJ-UNAM, 2001, p. 30.

173 Michelangelo Bovero expone la definición de abuso, el cual proviene del latín abuti que significa "consumir completamente", y explica cuatro significados del término: a) un uso o ejercicio excesivo...; b) un uso o ejercicio ilícito, indebido o ilegítimo, o sea no autorizado...; c) un uso contrario a la voluntad de otro, con un acto de pura imposición arbitrario y/o violenta...; d) un uso en ventaja propia, orientado exclusivamente hacia la ventaja personal", en Pedro Salazar, *op. cit.* p. 19.

174 En el Libro XI de obra *Del Espíritu de las Leyes*, Montesquieu sostiene que las distintas funciones que realiza el Estado, la Legislativa, Ejecutiva y Judicial, deben recaer en instituciones separadas, pues el hombre al que se le ha conferido poder, tiende a abusar de él hasta que se encuentra con otro poder que lo detiene. Con el objetivo de garantizar el respeto de las libertades de los individuos, el poder debe ser moderado, dividido en instituciones que se equilibren entre sí y que actúen como contrapesos. México: Editorial Porrúa, 1977, p. 104.

del Poder Ejecutivo, como del Poder Judicial, y éste último gozará de independencia tanto del Ejecutivo como del Legislativo para emitir sus sentencias: "De esta forma, Montesquieu, en el siglo XVIII, trazó las coordenadas de un diseño estratégico para evitar la concentración del poder político y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales".<sup>175</sup>

El principio de la separación de poderes evita que la totalidad de las funciones de dos o más poderes se concentren en una misma persona o grupo de personas. Si el titular del Poder Ejecutivo posee también facultades legislativas, caerá en la tentación de crear e implantar leyes opresivas. Si la facultad de juzgar se une a la de elaborar leyes, los individuos quedarán sometidos a un poder arbitrario. Si un juez es al mismo tiempo titular del Ejecutivo, las personas no tendrán una instancia independiente a quien acudir para que los proteja de los abusos de poder que se cometan en su contra. La separación de los poderes es el "arreglo constitucional diseñado para prevenir los abusos del poder y por ello para proteger los derechos fundamentales del individuo que son los primeros y los principales límites del poder político".<sup>176</sup>

La separación de poderes, de acuerdo con Riccardo Guastini, implica la existencia de dos principios: el primero de ellos es la distribución de las funciones especiales que llevan a cabo las instituciones del Estado; y el segundo se refiere al tipo de relación que se establece entre los órganos que realizan dichas funciones. En referencia al primer principio, se considera que las tareas que realizan el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial son especializadas, pues cada uno de ellos tiene potestades y tareas exclusivas, que la ley no otorga a ninguno de los otros poderes. En cuanto al tipo de relación entre los órganos, éstos son independientes, pues ninguno puede interferir con las decisiones de los otros dos poderes.<sup>177</sup>

La división del poder, por otra parte, es la técnica de organización que corresponde a la teoría de Montesquieu conocida como *checks and balances* (frenos y contrapesos), de que solo el poder puede frenar al poder. De esta manera, al estar separados y divididos se evita que los poderes del Estado abusen del mismo. Un poder se opone al otro, con el fin de contenerlo.

El Estado moderno tiene dos vertientes o hemisferios que se relacionan de manera compleja: el liberal y el democrático. Hasta ahora me he referido al componente liberal, sin el cual el Estado simplemente se desfonda. Para analizar el componente democrático, es preciso recuperar el enfoque contractualista de Rousseau. Para el ginebrino, en la creación de una República intervienen hombres libres, por lo que es imposible que se impongan a sí mismos condiciones que lesionen sus intereses. Por lo tanto, las leyes creadas a partir del pacto social

<sup>175</sup> Pedro Salazar, *op. cit.* p. 89.

<sup>176</sup> *íd.*

<sup>177</sup> Riccardo Guastini, *op. cit.* p. 65.

no representan para los hombres la pérdida de su libertad, pues se obedecen a sí mismos. Para Rousseau lo más importante era la participación de los individuos en las decisiones públicas, por ello consideraba que sólo la democracia directa -la que practicaban los antiguos- merecía ese calificativo. Reconoció que era imposible imaginar que el pueblo esté disponible todo el tiempo para atender la totalidad de los asuntos públicos. Para ello sería necesario un "estado pequeño donde el pueblo se pueda reunir con facilidad... una simplicidad de costumbres... igualdad en las fortunas... poco o nada de lujo",<sup>178</sup> una organización política irreal que sería gobernada por una democracia ideal. Pero esas condiciones corresponden a un "pueblo de dioses", dice Rousseau, no de hombres. Por lo que concluye que nunca podrá existir una verdadera democracia y que los hombres necesitan otro tipo de mecanismos de participación.

La democracia que se estableció en los Estados modernos es la democracia representativa, que permite a los ciudadanos participar en las decisiones públicas a través de representantes. Esta forma de participación indirecta se contempla en las constituciones surgidas de las revoluciones de finales del siglo XVIII. Para sus creadores, la representación política no significaba la pérdida de la soberanía del pueblo, sino la manera más práctica para que los ciudadanos de los Estados de grandes extensiones territoriales, participaran en la toma de decisiones colectivas.

El Estado liberal, no fue en sus inicios, democrático. La participación de los individuos en las decisiones públicas estaba restringida a los varones que tenían propiedades y pertenecían a la clase social de mayores recursos económicos. Los primeros liberales reclamaban de la participación de las masas en los asuntos públicos, "sostuvieron y defendieron a lo largo de todo el siglo XIX y más allá, el sufragio restringido."<sup>179</sup> En este tema se advierte la influencia de Montesquieu, quien, en el libro *Del espíritu de las leyes*, manifestaba su desconfianza hacia la participación popular:

El pueblo es admirable para escoger los hombres a quien debe confiar una parte de su autoridad [...] está capacitado para elegir un pretor... ¿Pero sabría dirigir una gestión, conocer la cuestiones del gobierno, las negociaciones, las oportunidades para aprovechar las ocasiones? No, no sabría.<sup>180</sup>

<sup>178</sup> Jean-Jaques Rousseau, *El contrato social o Principios del derecho político*. Bogotá: Panamericana Editorial, 2002, p. 108.

<sup>179</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, op. cit. p. 39.

<sup>180</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México: Editorial Porrúa, 1977, p. 9.

El influjo de la obra de Montesquieu en el diseño y la organización política del Estado moderno es innegable. Sólo al paso del tiempo, durante los siglos XIX y XX el Estado se transformó, de su fase liberal, en la que se reconocieron las libertades individuales, pero oligárquica, pues solo unos cuantos hombres podían participar en las decisiones públicas, a un Estado constitucional democrático, en el que la mayor parte de los individuos participa en la toma de decisiones públicas. Una vez que las libertades individuales que defendía el liberalismo estuvieron garantizadas, los segmentos sociales menos favorecidos pugnaron por el reconocimiento de sus derechos de participación política, entre los que se encuentra el sufragio universal.

La libertad individual y la igualdad democrática son valores que suelen contraponerse. Para el liberal, el espacio de crecimiento individual es más importante que la participación en asuntos públicos. Lo que desea el individuo es no ser interrumpido en sus proyectos personales, y no ser obligado a salir a la calle para intervenir en asuntos públicos. Para la democracia, es fundamental la participación de cada uno de los miembros que conforman la sociedad, aunque eso signifique que los individuos deban colocar en un segundo plano, los asuntos privados que son de su interés. Norberto Bobbio afirma que la única igualdad que es compatible con el liberalismo es:

La igualdad en libertad: lo que significa que cada cual debe gozar de tanta libertad cuanto sea compatible con la libertad ajena y puede hacer todo aquello que no dañe la libertad de los demás... Este tipo de igualdad se refleja en dos principios a) la igualdad frente a la ley; b) la igualdad de derechos.<sup>181</sup>

La igualdad ante la ley, es el elemento democrático que terminó con el Estado estamental, en el que, por una parte, era común la existencia de leyes particulares que eran aplicables a grupos específicos de la población, y por otra, la existencia de privilegios para la aristocracia, otorgados de manera discrecional por el monarca, combinados con la aplicación de castigos arbitrarios a la población menos afortunada. La creación de leyes universales aplicables a todos los individuos, sin distinciones, privilegios o discriminaciones, es decir, la igualdad ante la ley, constituye el principio esencial del Estado de derecho del liberalismo. La igualdad ante la ley y la igualdad de derechos, garantiza que todos los ciudadanos, hombres y mujeres, disfrutarán de los mismos derechos, pues están protegidos en la Constitución.

<sup>181</sup> Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*. op. cit. p. 41.

Bobbio también sostiene que la democracia puede ser compatible con el liberalismo, bajo una condición: "Que se tome el término democracia en su sentido jurídico-institucional y no en su significado ético, o sea, en un sentido más procesal que sustancial".<sup>182</sup> Es decir, que la igualdad democrática que es compatible con el liberalismo, es la igualdad vinculada a las reglas del juego democrático, las reglas necesarias para que el poder se distribuya en el mayor número posible de ciudadanos. Mientras que la igualdad en una democracia sustantiva se refiere a la igualdad de oportunidades para los individuos que la conforman.

El sufragio universal, el máximo reconocimiento de los derechos políticos para hombres y mujeres mayores de edad, es la igualdad que hace posible que el mayor número de ciudadanos participe en las decisiones que interesan a todos, y por lo tanto, el método que puede garantizar el ejercicio de las libertades individuales. A pesar de que el Estado constitucional moderno no adoptó de manera simultánea los componentes liberales y democráticos, sino que su incorporación fue gradual, hoy no es posible desvincular las dimensiones liberales y democráticas del Estado. Sin democracia no es posible proteger los derechos fundamentales, que son el principio del Estado liberal, y sin la tutela de esos derechos no es posible denominar a un Estado como democrático.

Los derechos del hombre se convirtieron en el eje transversal que subyace en las características del Estado constitucional moderno: un Estado limitado constitucionalmente en sus poderes y funciones, que reconoce y tutela los derechos de los individuos, en el que existe división de poderes, en el que prevalece el Estado de derecho y en el que el gobernante está obligado a rendir cuenta de sus actos ante los gobernados.

<sup>182</sup> *ibid.* p. 39.

## *Capítulo Segundo*

### *Discurso, Reconocimiento y Tutela de los Derechos Humanos: El Caso del Derecho de Acceso a la Información Pública*





## Resumen

El capítulo se enfoca en esclarecer las causas del surgimiento de la acepción moderna del derecho a la información a la luz de documentos doctrinarios como: La Declaración de Derechos de 1689, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, así como distintos tratados y pactos internacionales, que permitieron el reconocimiento y tutela del derecho de acceso a la información, para finalmente realizar un recorrido histórico del derecho en México, expresado a partir de un contexto socio-político, gestado desde el milagro mexicano, los movimientos estudiantiles, la segmentación poblacional y los procesos electorales, que permitieron la elevación constitucional del derecho.

## 2.1 Principales documentos doctrinarios de los derechos humanos y del derecho a la información.

Un breve recorrido histórico sobre la evolución histórica de los derechos del hombre, su reconocimiento y tutela por el Estado constitucional moderno, es indispensable para arribar al análisis del derecho de acceso a la información pública. En el presente capítulo, me referiré a los documentos doctrinarios que aluden a dichos derechos, así como a las diversas denominaciones que se han operado hasta llegar a la expresión actual de "derechos humanos". Las referencias a esos documentos estarán acompañadas de algunos datos acerca de los diversos contextos políticos en los que ocurrieron dichos cambios, así como sobre los enfoques teóricos que asumieron la explicación y reconocimiento de los derechos humanos frente al poder.

En la historia de los derechos del hombre, algunos autores se remontan a las épocas antigua y medieval, y hacen referencia a determinadas prohibiciones, que tenían como objetivo proteger a los individuos de los daños que pudieran infringirles otros hombres. De la Época Antigua se cita a los *Diez Mandamientos* que aparecen en la Biblia, un decálogo de principios que marca las pautas de conducta del pueblo de Israel y su relación con Dios después de su Éxodo desde Egipto. El sexto mandamiento: "No matarás", prohíbe atentar contra la vida de cualquier individuo, por lo que se considera que defiende el derecho a la vida.<sup>183</sup> Una compilación de los documentos considerados como precursores de los derechos humanos, se encuentra en el libro *Historia de los derechos humanos; Apuntes y textos históricos*,<sup>184</sup> entre los cuales se encuentran los siguientes:

<sup>183</sup> María Guadalupe Sánchez T., *Derechos humanos, su protección legal y jurisdiccional en México*, México: Editorial Porrúa-Universidad Anáhuac, 2016, p. 14.

<sup>184</sup> David Cienfuegos Salgado, *Historia de los derechos humanos; Apuntes y textos históricos*, México: Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, 2005.

El *Código de Hammurabi* de Babilonia (aprox. 1730 a.C.), el cual regula disposiciones sobre el comercio y los límites de la venganza, estableciendo la proporcionalidad entre el daño recibido por un agravio y el daño provocado en el castigo, o Ley del Talión. La *Ley de las XII Tablas* (aprox. 454-450 a.C.) del derecho romano, en la cual se describen diversos principios acerca de la propiedad y el comercio. El *Edicto de Caracalla*, promulgado por el emperador romano Caracalla, que "otorgó la ciudadanía a todos los individuos libres del Imperio - que evidentemente no suprimió la esclavitud".<sup>185</sup> El *Edicto de Milán* del año 313, del emperador Constantino, un documento precursor de la libertad de conciencia, ya que reconoce la libertad de religión, terminando así con las persecuciones contra grupos religiosos, entre ellos los cristianos.

A pesar de la relevancia de estas referencias de la Época Antigua, para efectos de la presente investigación, no es posible considerarlas como antecedentes directos de los documentos doctrinarios de los derechos del hombre, pues solo enunciaban disposiciones específicas, tendientes a facilitar la convivencia entre individuos. No se había desarrollado la idea de la dignidad del hombre, ni existían reflexiones sobre la pertinencia de acotar las facultades de quienes detentaban el poder político. Las reducidas libertades que poseían los individuos tenían su origen, más en los gestos de benevolencia del gobernante, que en el reconocimiento de derechos inherentes a la persona humana o en alguna teoría sobre el control del poder. Las guerras frecuentes provocan que la atención se concentrara en los medios idóneos, para que los gobernantes vencieran a sus enemigos y conquistaran nuevos territorios, para lo cual era indispensable contar con ejércitos numerosos que solían estar integrados por la población más desprotegida. En esas condiciones de indiferencia hacia las necesidades del individuo, era difícil que se gestaran pensamientos sobre la dignidad humana, se promovieran márgenes de libertad personal o se cuestionara el comportamiento de los gobernantes.

En el *VI Concilio de Toledo* (638)<sup>186</sup> se reconoció el derecho de un individuo a no ser condenado sin la existencia de un acusador legal; al *VIII Concilio de Toledo* (653), en el que se describen algunos derechos de los súbditos frente al poder del Rey y los *Decretos de la Curia de León* (1188), en los que se detallan una serie de compromisos del Rey Alfonso IX para respetar la vida, la libertad y las propiedades de los súbditos.

Fueron las inconformidades de la nobleza frente a las arbitrariedades de la monarquía absoluta, las que motivaron la redacción de documentos o cartas, en las que se detallaban con exactitud hasta dónde los monarcas podían ejercer el poder. Uno de los documentos medievales que es citado como antecedente en la historia de los derechos humanos por su relevancia, es la *Carta Magna* de Juan sin Tierra. Un texto del año de 1215 d.C., mediante el cual el rey Juan de

185 *ibid.* p. 21.

186 *ibid.* p. 22.

Inglaterra -que ascendió al trono después de la muerte de su hermano Ricardo I- presionado por los nobles que protestaban por la excesiva imposición de impuestos, aceptó establecer límites a los poderes de la corona y conceder derechos específicos a los señores feudales y a los súbditos. En dicha Carta, el rey se comprometía a moderar su conducta abusiva en el cobro de impuestos, en las represalias aplicadas a quienes se negaban a pagar y en la aplicación arbitraria de la ley. A pesar de que en la *Carta Magna* el monarca reconocía derechos de los gobernados, estos derechos no eran aplicables a todos los individuos, sólo a los barones y señores feudales y a quienes tenían la condición de hombres libres. Los derechos de los hombres fueron, inicialmente, privilegio de unos cuantos.

En los siglos posteriores existieron momentos que contribuyeron a afianzar de manera paulatina, las ideas de libertad y la necesidad de reconocer derechos para todos los individuos, sin distinción. A las aspiraciones de libertad, equidad y restricción de los poderes del Estado, coadyuvaron las teorías filosóficas y políticas del liberalismo clásico y de la democracia, referidas en el primer capítulo de la presente investigación.

Durante los siglos XVII y XVIII se gestó una nueva forma de concebir al Estado, cimentada en la unión de las teorías del iusnaturalismo racional y del contractualismo. A partir del enlace entre ambas teorías, cobró relevancia la idea de que solo era legítimo el poder político que en su formación y en su ejercicio poseía dos elementos: El primero consistía en reconocer y defender los derechos del hombre, inherentes a la naturaleza humana, que el hombre posee por el simple hecho de existir, y por lo tanto, son previos a cualquier forma de organización política y a la aprobación de cualquier ley. El segundo, era que en la conformación del Estado participaban hombres libres, que en el ejercicio de esa libertad pactaban ceder su derecho de hacerse justicia por mano propia, para establecer condiciones mínimas de convivencia pacífica, pero conservaban el resto de sus libertades en el marco de la ley, y la facultad de participar ampliamente en la toma de decisiones colectivas.

Cada vez más numerosas y demandantes, las sociedades europeas de los siglos XVII y XVIII albergaban un descontento generalizado con el arreglo político existente. Deseaban terminar con los abusos constantes del poder y repudiaban a las monarquías decadentes, ineficaces y despóticas. El malestar social y las disputas políticas entre los partidarios de la monarquía y los liberales críticos del poder, culminaron en uno de los primeros documentos históricos de la doctrina de los derechos humanos, sustentado teóricamente en la unión del iusnaturalismo racional clásico y el contractualismo: el *Bill of Rights* de Inglaterra, o la *Declaración de Derechos de 1689*. Se trata del documento que el Parlamento inglés impuso a los futuros reyes, María II -hija del depuesto Rey Jacobo II- y su esposo Guillermo de Orange, como condición para acceder al trono. El *Bill of Rights* reafirmó las libertades establecidas en la *Carta Magna* de Juan Sin Tierra de 1215, y proclamó derechos y libertades del súbdito, así como otras disposiciones con tendencia libertaria.

En La *Declaración de Derechos de 1689* se destaca por primera vez, el "derecho de los súbditos a hacer peticiones al Rey",<sup>187</sup> sin ser perseguidos ni condenados por ello. También se señala que el monarca no podrá coartar la "libertad de palabra"<sup>188</sup> de los miembros del Parlamento, una libertad precursora de la libertad de expresión que hoy poseen los ciudadanos en un Estado democrático, que junto con la libertad de buscar, recibir y difundir información, integra la acepción moderna del derecho a la información, al cual me referiré en páginas posteriores del presente capítulo.

El siguiente documento que integra la doctrina sobre los derechos del hombre, surgió ochenta años después, en Norteamérica: la *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia* del 12 de junio de 1776, se convirtió en la más representativa de las declaraciones de derechos de las Trece Colonias norteamericanas, pues a través de ella los norteamericanos que se rebelaron en contra de la corona inglesa, establecieron límites al poder antes de la conformación de un nuevo gobierno. Los pobladores de Virginia no estaban dispuestos a liberarse del yugo del monarca inglés, solo para caer bajo la opresión ilimitada de otro gobernante local. En la redacción del documento se advierte la influencia que tuvieron en los independentistas, las ideas sobre la "libertad civil" contenidas en el escrito del reverendo John Wise,<sup>189</sup> publicado en Boston en 1717, así como las teorías políticas liberales –especialmente la de John Locke- y la Carta de Derechos inglesa de 1689.

La *Declaración de Derechos de Virginia*, inicia con una afirmación de sesgo iusnaturalista: que el hombre es libre por naturaleza y que posee ciertos derechos innatos que, en el momento de conformar una sociedad, nadie le puede arrebatar. Sostiene que el poder es inherente al pueblo y que el gobierno se instituye para producir al pueblo el mayor grado de felicidad y seguridad. En su artículo XII resalta que: "La libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y no puede ser restringida jamás. Por lo tanto, el gobierno que incurra en esa decisión merece ser llamado despótico".<sup>190</sup>

<sup>187</sup> *Declaración de Derechos o The Bill of Rights* de Inglaterra del 13 de febrero de 1689. Biblioteca Virtual del IIJ- UNAM. p. 197. (2020). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/20.pdf>

<sup>188</sup> *ibíd.* p. 198

<sup>189</sup> Javier Ruipérez, *Libertad Civil e ideología democrática. De la conciliación entre democracia y libertad a la confrontación liberalismo-democracia*, México: IIJ- UNAM, 2008, p. 2.

<sup>190</sup> *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776*. Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ- UNAM, p. 205. (2020). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf>

La libertad de expresión dejó de ser una prerrogativa de quienes conformaban el Poder Legislativo, como sucedió en Inglaterra a finales del siglo XVII, y se transformó en un derecho de toda la población. La censura a la libertad de expresión quedó asociada a los gobiernos despóticos. La *Declaración de Derechos de Virginia* aportó el principal contenido teórico de orientación iusnaturalista y racional a la *Declaración de Independencia de las Trece Colonias*, que marcó el nacimiento de los Estados Unidos de Norteamérica, como una nación libre e independiente.

Pocos años después, en el marco de la Revolución francesa de 1789, surgió el documento que es considerado como el de mayor trascendencia, no solo en la historia de la doctrina de los derechos del hombre sino en la conformación del Estado moderno: la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Ambos sucesos, la Revolución francesa y la Declaración de Derechos que le acompañó, marcaron un punto de ruptura, el fin de un tipo de orden político y el inicio de otro.

Al referirse a la Revolución francesa, Sergio García Ramírez señala:

Fue uno de esos acontecimientos magnos –como cataclismos- que derriban para siempre y dejan el campo propicio para construcciones perennes. Definen intervalos de la vida. Establecen linderos, en forma que luego se diga válidamente, como en este caso: antes y después de la Revolución Francesa.<sup>191</sup>

Conformada por diecisiete artículos, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, alude desde su título, a principios generales de libertad que deben ser efectivos no solo para los franceses o los habitantes del continente europeo, sino para todos los hombres, sin importar el territorio donde nacen. Esta particularidad hace de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, el antecedente del rasgo de universalidad de los derechos humanos que se va a concretar casi dos siglos más tarde en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948.

La Revolución francesa estuvo influenciada por las Declaraciones de derechos de Inglaterra (Bill of Rights) y de Virginia, y tuvo en las teorías del racionalismo y de la Ilustración de autores como Locke, Rousseau, Kant, Montesquieu, Voltaire, entre otros, a sus mejores inspiradores. La clase media ilustrada y liberal, estaba lista para luchar en contra del yugo del absolutismo.

<sup>191</sup> Sergio García Ramírez, *César Beccaria y la Declaración de Derechos de 1789*, en *Bicentenario de la Revolución Francesa*, Serie E: Varios, No. 48, Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ- UNAM, 1991. p. 95. (2020). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/410/7.pdf>

De la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, vale la pena destacar dos artículos que se convertirán en el fundamento doctrinario y teórico del actual derecho de acceso a la información. El artículo 11 relacionado con las libertades de expresión, de prensa y de impresión, que a la letra dice:

Artículo 11: La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más valiosos del hombre; por consiguiente, cualquier ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, siempre y cuando responda del abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley.<sup>192</sup>

Se asume que la libre comunicación de pensamientos y opinión tiene límites, pero estos límites serán los que la propia ley determine, no los que obedezcan el punto de vista particular del gobernante.

El artículo 15, se enfoca en el control del poder a través de la vigilancia que sobre él tienen derecho a realizar los gobernados, pues manifiesta la obligación del poder público de rendir cuentas de sus actos: "La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier agente público".<sup>193</sup>

Las teorías racionalistas de la Ilustración, que asumió la burguesía francesa, se proyectaron en contra del secretismo en el ejercicio del poder. Por siglos, los gobernantes contaron con las ventajas que les otorgaba el conocimiento sobre los secretos de la política, los llamados "arcana imperii". Estos secretos del poder, le proporcionaban al monarca información exclusiva acerca de lo que sucedía en su territorio y sobre lo que hacían los súbditos. Con esa información privilegiada, el gobernante tomaba decisiones sin consultar a nadie, abusaba del poder y establecía acuerdos a espaldas de los súbditos. No es difícil inferir que, por lo general, las decisiones del gobernante estaban dirigidas a favorecer sus intereses particulares, pasando por alto los intereses de la población, que permanecía sometida y apartada del conocimiento de los asuntos que afectarían sus vidas. Se enteraba demasiado tarde de las decisiones que había tomado el gobernante, o no se enteraba nunca. La ignorancia acerca de los secretos del poder impedía a los gobernados contar con los elementos necesarios para controlar los impulsos del gobernante y acotar sus decisiones arbitrarias.

<sup>192</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789. (2020). <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>

<sup>193</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789. Documento en línea citado.

El acceso a los secretos del poder no solo estaba relacionado con el conocimiento sobre asuntos trascendentales, sino que constituía una categoría de clasificación de los individuos: los que tenían acceso a información privilegiada eran considerados personas influyentes y los que carecían de acceso a la misma eran relegados, formaban parte de la masa inculta. Por lo tanto, la diferencia entre quienes poseían información y quienes no la tenían, no solo era una relación de poder, sino una forma de discriminación.

La obligación de rendir cuentas del gobernante o de cualquier agente público, se asocia con un derecho de los ciudadanos en los Estados modernos: el derecho a pedirle cuentas al poder, una de las claves para reducir el despotismo. El artículo 15 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, puede ser considerado como un punto de inflexión para el posterior desarrollo del derecho a la información, y de manera específica, del derecho de acceso a la información. Aunque el derecho de acceso a la información aún no ha hecho su aparición, se empieza a arraigar la idea de que los individuos tienen el derecho de indagar al interior del poder público, para revisar la forma en que se conduce y las decisiones que asume. La expresión kantiana de calificar como injustas todas las intenciones del poder que no sean sometidas a la consideración pública, se transformó en el derecho de la sociedad a exigir rendición de cuentas al poder público.

El cambio en la legitimidad del poder político estableció la obligación de los gobernantes de tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos. Una vez que se hizo a un lado la teoría del derecho divino para acceder y permanecer en el poder y su lugar fue ocupado por la teoría del contractualismo, el gobernante se vio obligado a responder por sus actos a quienes acordaron colocarlo en el cargo. El poder ya no podrá ser ejercido de espaldas a la sociedad, y ésta tendrá todo el derecho de conocer y opinar sobre los asuntos públicos.

La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* rechazó los privilegios para el clero y la nobleza, que prevalecían en el *Ancien Régime*, y propuso un nuevo orden social, una forma distinta de organización política y de concebir al Estado, basada en la libertad y en la igualdad de derechos para todos los hombres y ciudadanos. Ningún tipo de opresión podría ser justificada a partir de entonces, y los hombres tendrían el derecho de disfrutar de las libertades más amplias, teniendo como único límite el respeto a la ley y a las libertades de los demás. Los derechos del hombre se convirtieron en uno de los fundamentos del Estado constitucional moderno; junto a los principios de separación de poderes, separación de la Iglesia y el Estado, imperio de la ley y del Estado de derecho. Las ideas que subyacen en dichos principios es la del Estado constitucional y limitado, tanto en sus poderes, como en sus funciones. El derecho a exigirle información al poder público, se fortalecerá y ampliará con el paso del tiempo, hasta derivar en el derecho de acceso a la información pública.

El siguiente peldaño en la evolución de los derechos, lo constituye la internacionalización de los mismos, que tuvo su expresión más emblemática en la aprobación de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU),<sup>194</sup> que se había formado en 1945, poco después de concluir la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de establecer compromisos de respeto hacia los derechos humanos: "La ONU nació como respuesta a las atrocidades cometidas en la Segunda Guerra Mundial. Su finalidad fue, en resumidas cuentas, la creación de un sistema internacional para la efectiva promoción y defensa de los derechos humanos"<sup>195</sup>

El conflicto bélico de mediados del siglo XX conmocionó a la humanidad por el sistemático desprecio hacia la dignidad humana mostrado por el líder político que inició las hostilidades. Para recordar la sinrazón de las violaciones a los derechos humanos cometidas por el nazismo, me permito citar al escritor Edgar Black, que en su biografía de Winston Churchill, narra una conversación que en 1932 sostuvo el político británico con un subordinado de Adolfo Hitler, de apellido Hanfstaengl, quien fungía como intermediario para concertar una entrevista entre ambos personajes. Las expresiones de Churchill en esa conversación, corresponden a las interrogantes que el mundo Occidental se hacía acerca del odio que el nazismo manifestaba en contra los judíos, y la esquizofrénica actitud antisemita que caracterizó a ese régimen totalitario:

Sin embargo, en el curso de la conversación con Hanfstaengl, dije simplemente: "¿Por qué su jefe está tan en contra de los judíos? ¿Cuál es el sentido de estar en contra de un hombre simplemente por su cuna? ¿Cómo puede un hombre evitar el nacer donde ha nacido?". Debió haber repetido esto a Hitler, porque al día siguiente por la tarde, volvió con un aire un poco serio y dijo que la cita que yo tenía con Hitler no podía ser efectuada. Así Hitler perdió la única oportunidad de conocerme".<sup>196</sup>

194 Un análisis sobre los antecedentes y los fundamentos plasmados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, puede encontrarse en Jaime Oraá y Felipe Gómez, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*, Bilbao: Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, 1997, p. 264. (2020) [http://www.deusto-publicaciones.es/ud/openaccess/forum/pdfs\\_forum/forum06.pdf](http://www.deusto-publicaciones.es/ud/openaccess/forum/pdfs_forum/forum06.pdf)

195 Alonso Rodríguez Moreno, *Origen, evolución y positivización de los derechos humanos*. México: CNDH, 2015. p. 62.

196 Edgar Black, *Churchill*, Barcelona: Editorial Bruguera, S. A, 1972.

Las preguntas de Churchill, en apariencia simples, encierran una verdad ineludible en una sociedad que se precie de ser civilizada: puesto que ningún individuo puede elegir el lugar, el entorno, ni las condiciones en las que nace, no hay razonamiento válido que justifique violentar sus derechos por motivos de raza, religión, lengua o nacionalidad.

Durante la década previa al inicio de la Segunda Guerra Mundial, las naciones occidentales permanecieron inmóviles, en calidad de mudos testigos del avance vertiginoso de Tercer Reich en el continente europeo. Hitler invadía territorios y dividía países a su antojo, violando los derechos de los individuos. Para cuando el mundo reaccionó y pudo frenar al nazismo, habían sido exterminados millones de seres humanos indefensos, en uno de los episodios más reprochables de la historia contemporánea. Después de las atrocidades vividas, las naciones intentaron establecer compromisos para que nunca se repitieran ese tipo de cruidades en contra de cualquier persona y "asegurar el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales de los hombres".<sup>197</sup>

La ONU constituyó el segundo intento de organizar a las naciones del mundo con el objetivo de mantener la paz. El primer intento, del que surgió la Sociedad de Naciones en 1919 con el Tratado de Versalles, fracasó. Durante la Asamblea General de la ONU del 10 de diciembre de 1948, se proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos -un documento político y no jurídico, por lo tanto no vinculante- para elevar el reconocimiento de los derechos del hombre a un horizonte internacional.

Al mismo tiempo que el reconocimiento de los derechos del hombre transitó del ámbito de los estados nacionales al plano internacional, la Declaración de derechos de la ONU modificó la denominación de la Carta para adoptar el calificativo de "derechos humanos". Las Declaraciones de derechos referidas en páginas anteriores, previas a la Declaración de la ONU, contenían una redacción no incluyente con las mujeres, ni en la gramática ni en la realidad. No hay que olvidar las críticas que la francesa Olympe de Gouges realizó a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789, porque en la redacción no se contemplaba el reconocimiento de los derechos de las mujeres. En 1791, Olympe de Gouges redactó la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, un documento dirigido a reivindicar

<sup>197</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 de la ONU. (2020). <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

los derechos de las mujeres y cuestionar la superioridad del varón sobre la mujer, implícita en la redacción del documento emblemático de la Revolución francesa. La Declaración elaborada por de Gouges no prosperó y en cambio fue perseguida y sentenciada a la guillotina en 1793.<sup>198</sup>

La lucha por la reivindicación de los derechos de las mujeres no pasó desapercibida para Eleonor Roosevelt, quien se involucró de manera decidida en la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, e insistió en que se estableciera el término "Human Rights"<sup>199</sup> en la versión en inglés del documento. Se trataba de un término neutral y no discriminatorio, que evitaba distinciones entre los derechos de las mujeres y de los hombres. Desde entonces la expresión "derechos humanos" es utilizada en documentos internacionales y también en las constituciones de algunos países como México, que la incorporó en la Constitución Política con motivo de las reformas en materia de derechos humanos del año 2011.

Para comprender el proceso que hizo posible que de las libertades de expresión y de prensa de finales del siglo XVIII, deviniera el derecho a la información de mediados del siglo XX, es necesario detenerse en el análisis del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que a la letra dice:

Art. 19.- 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.<sup>200</sup>

En la redacción de este artículo es posible identificar nuevos matices de las antiguas libertades de opinión, expresión y prensa, defendidas en las declaraciones de derechos norteamericana y francesa. Las libertades individuales se transforman en derechos, es decir, adoptan la forma jurídica mediante la cual se garantiza el ejercicio de las libertades públicas,<sup>201</sup>

<sup>198</sup> Cienfuegos Salgado, *op. cit.* p. 52.

<sup>199</sup> General Assembly, *Resolution 217(III), International Bill of Human Rights*. Universal Declaration of Human Rights, 3rd. session, 1948. p. 71. <http://www.un-documents.net/a3r217d.htm>

<sup>200</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, Organización de las Naciones Unidas (2020). <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

<sup>201</sup> Acerca de la distinción entre derechos humanos y libertades públicas, Rodolfo Lara Ponte cita al francés Jean Morange, que concibe a las libertades públicas de la siguiente manera: "Las libertades públicas presuponen que el Estado reconoce a los individuos el derecho de ejercer, al abrigo de toda presión exterior, cierto número de actividades determinadas. Así pues, son libertades públicas porque corresponde a los órganos del Estado, titular de la soberanía jurídica, realizar tales condiciones... (ya que) las libertades públicas sólo se conciben en el marco de un sistema jurídico determinado", en Rodolfo Lara Ponte, *Las libertades públicas y sus garantías en el Estado de derecho*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, [S.I.], jan. 1993. (2020). <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3084/3389>

que son las libertades inherentes a las relaciones entre los integrantes de un Estado. Es indispensable la libertad para ejercer el derecho; sin el reconocimiento y tutela del derecho, no se puede hablar de verdadera libertad.<sup>202</sup>

La distinción entre libertad y derecho es pertinente, pues a lo largo del tiempo se advierte confusión sobre los alcances y límites de ambos términos. Desantes-Guanter<sup>203</sup> reflexiona acerca de la dualidad libertad de expresión - derecho a la información y la complejidad que encierra la utilización en el lenguaje cotidiano de concepto "derecho a la información". Infiere que el concepto de derecho a la información (que no es nuevo, pues la expresión *ius communicationis* o "derecho a la comunicación" ya era usada por los clásicos),<sup>204</sup> no ha podido sustituir del todo al de "libertad de expresión", porque las ideas antiguas no desaparecen del todo cuando surgen otras que intentan superarlas. La palabra "libertad" que antecede a la palabra "expresión", evoca una acción vinculada con la autonomía de los individuos, mientras que el término "derecho", puede ser entendido solo en ciertos segmentos de la población, pues implica realizar un esfuerzo de abstracción para comprender su significado. El derecho a la información no es asumido como una facultad que tienen todas las personas.

A pesar de que el derecho descrito en el artículo 19 de la Declaración de la ONU, no es claramente llamado "derecho a la información", los alcances del mismo abarcan otros derechos o facultades: de investigar, de recibir información y de difundir información por cualquier medio. Desantes-Guanter considera que la libertad de recibir información a la que se refiere la DUDH,

202 José María Desantes-Guanter reflexiona sobre "El perfil moderno de la libertad" en los siguientes términos: "La libertad de información es el modo de ejercitar el derecho a la información. Su formulación gramatical en la ley positiva toma, en consecuencia, la forma de adverbio de modo....La libertad, derecho sustantivo, es el modo libre o la manera de ejercitar libremente todo derecho humano. La libertad informativa es el modo libre o la manera de ejercitar libremente el derecho a la información", en José María Desantes-Guanter, *De la libertad de expresión al derecho a la información*, Persona y Derecho, 24 (1991): 23-48. (2019). <https://dadun.unav.edu/handle/10171/12738>

203 José María Desantes-Guanter. Documento en línea citado, p. 40

204 Francisco de Vitoria, que ingresó a la orden de los dominicos en 1504 "propuso el *ius communicationis* el derecho natural de comunicación entre las gentes (los pueblos y los hombres). Del *ius communicationis* se derivan otros derechos como la libertad de comercio y de tránsito", en Antonio Carrasco, *Ideas y movimientos sociales y políticos. La Escolástica española*. Licenciatura de Historia, Universidad de Alicante. (2019). <https://blogs.ua.es/ideaspoliticas/la-escolastica-espanola/>

aludía a todos los individuos, pues era relativamente sencilla de ejercer en esa época: adquiriendo un ejemplar del periódico preferido, o encendiendo la radio para escuchar un noticiero. En cambio, las facultades de investigar y de difundir información, tenían como destinatarios principales a los trabajadores de los medios de comunicación y a las empresas periodísticas. Las personas físicas en lo individual, no poseían a mediados del siglo XX las habilidades de investigar ni de difundir información, ni sabían cómo hacerlo. Esas facultades las podían ejercer los periodistas y los dueños de los medios, en quienes recaía la función de mantener oportunamente informada a la sociedad.<sup>205</sup> Sería necesario que el tiempo transcurriera y se aprobaran leyes específicas relacionadas con el derecho a la información, y en especial con el derecho de acceso a la información, para que todas las personas ejercieran de manera efectiva esas tres facultades.

La libertad de expresión que defendían las revoluciones liberales, era la libertad de cualquier persona para comunicar sus opiniones a otro individuo, o a grupos de individuos en cualquier lugar: "La libertad de expresión es uno de los derechos fundamentales del hombre porque representa la prolongación de la garantía individual de pensar, ejercicio sin el cual no es posible aventurar la posibilidad del desarrollo del hombre en sociedad".<sup>206</sup>

Las opiniones vertidas en el ejercicio de la libertad de expresión, contienen una carga de subjetividad e incluyen juicios de valor, pues se originan en las presunciones de quienes manifiestan su punto de vista, influenciados por las circunstancias específicas de su biografía. El reconocimiento de la libertad de expresión de las revoluciones liberales protegía al emisor del mensaje. En tanto que el derecho a la información expresado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, tiene mayor amplitud: protege también al receptor del mensaje, pues abarca el derecho a recibir y difundir información.

Los deseos legítimos de las sociedades de mediados del siglo XX, lastimadas por la Segunda Guerra Mundial, aspiraban a formas de gobierno democráticas, en las que los gobernados contaran con elementos legales para controlar al poder político. Se habían demostrado los daños a la dignidad humana que causaban el poder sin contrapesos y el control férreo de la información en los medios de comunicación de masas ejercidos por los regímenes totalitarios.

La difusión de versiones distorsionadas de la realidad, la manipulación de información, la reducción de las libertades de expresión y de prensa y la ausencia de diversidad de fuentes de información impidieron a las personas allegarse de datos reales sobre la actuación de los

205 Desantes-Guanter. Documento en línea citado, p. 45

206 Ernesto Villanueva, *Derecho de la información*, México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad de Guadalajara, Miguel A. Porrua, 2006. p. 23.

gobernantes, para forjar un criterio propio sobre los acontecimientos de la vida pública. De ahí la relevancia de incorporar en el artículo 19 de la DUDH, el derecho a investigar en los archivos del poder público, una facultad que hasta ese momento no se reconocía ni a los periodistas y mucho menos a las personas.

El siglo XIX correspondió a la consolidación de la prensa escrita. Los periódicos impresos transitaron de una circulación reducida a tirajes cada vez mayores que impactaban a miles de lectores. No obstante que en sus inicios, la prensa escrita era producto del esfuerzo de periodistas independientes y de empresas privadas con capital económico reducido, los avances tecnológicos hicieron posible la conformación de empresas periodísticas de grandes dimensiones, que traspasaron las fronteras de las naciones e impactaron a públicos multitudinarios.

El surgimiento del cine y de la radio en las primeras décadas del siglo XX -y de la televisión, algunas décadas después- conformó el conjunto de tecnologías que hacía posible difundir mensajes de forma masiva, a públicos heterogéneos y desconocidos, al que se identificó como medios de comunicación de masas. El desarrollo de los medios de comunicación para las masas<sup>207</sup> fue una de las causas del surgimiento de la acepción moderna del derecho a la información.

La irrupción de los medios de masas en las sociedades contemporáneas motivó el interés de investigadores de disciplinas como la psicología, la filosofía y la sociología,<sup>208</sup> para tratar de explicar su influencia, en públicos cada vez más deseosos de entretenimiento, proclives a consumir productos mediáticos fabricados en serie y menos dispuestos a discernir acerca de la calidad de los contenidos difundidos por los medios.

207 Niklas Luhman, definió de la siguiente manera a los medios de comunicación de masas: "Deberá entenderse por medios de comunicación de masas, todas aquellas disposiciones de la sociedad que sirven para propagar la comunicación, de medios técnicos de reproducción masiva.... únicamente el producto obtenido maquinalmente, en calidad de portador de la comunicación, fue el que condujo a la diferenciación de un sistema especial denominado medios de comunicación de masas...entre el emisor y el receptor no debe haber interacción. La interacción quedará excluida por el intercalamiento de la técnica, y esto acarrea consecuencias muy amplias para definir el concepto de medios de comunicación de masas", en Niklas Luhman, *La realidad de los medios de masas*, México: Anthropos, 2000, pp. 2 - 3.

208 Miquel Rodrigo expone un resumen significativo sobre las perspectivas de las teorías de la comunicación que surgieron en las primeras décadas del siglo XX, entre las que destacan la teoría crítica de la Escuela de Francfort, en Alemania; la Mass Communication Research en EEUU, y los estudios culturales en Gran Bretaña. En Miquel Rodrigo Alsina, *Teorías de la comunicación. Ámbito, métodos y perspectivas*, Barcelona: Aldea Global, Universitat Autónoma de Barcelona, Universitat Jaume I, Universitat Pompeu Fabra, Universitat de Valencia, 2001, p. 162.

La publicación masiva de noticias y de opiniones editoriales, no siempre coincidentes con los intereses e intenciones de los gobiernos, incrementó las tensiones entre el poder político y las sociedades contemporáneas. Los gobiernos autoritarios comprendieron que el acceso al poder y la conservación del mismo, no pasaban solamente por la adopción e implementación de las tácticas sugeridas por Maquiavelo en la época del Renacimiento. En la era de la política mediatisada, era necesario implementar estrategias de propaganda, utilizando a los medios de masas para tal fin.

Los casos más inquietantes que evidenciaron la alienación de las masas como resultado de la implementación de estrategias de propaganda política, adoctrinamiento ideológico y control de la información se encuentran en los regímenes totalitarios. Sin fuentes de información diversas para conocer la verdad de los acontecimientos y sin contrapesos comunicativos para forjar una opinión crítica sobre las acciones de los gobernantes, miles de personas creyeron a pie juntillas la versión de la realidad, impuesta por Benito Mussolini y Adolfo Hitler.

Para evitar que otros gobernantes repitieran las estrategias propagandísticas del totalitarismo, la ONU consideró que era necesario que los derechos humanos, y en especial el derecho a la información, además de ser reconocidos en el ámbito de influencia territorial, política y jurídica de los Estados, tuvieran reconocimiento y protección a nivel regional y mundial. Aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 no tenía un carácter jurídico vinculante, la relevancia del documento radica en que significó un punto de partida, un ideal de libertad al cual se podía aspirar y dejaba en claro que la defensa de los derechos humanos y del derecho a la información, no podía quedar a merced del voluntarismo de los gobiernos temporales, sino que se requerían de mecanismos efectivos para su protección y tutela, tanto al interior de cada estado, como por la comunidad internacional.

La ONU y otras organizaciones internacionales, promovieron la firma de pactos y tratados internacionales para reconocer los derechos humanos, y en especial el derecho a la información. Dichos tratados y pactos son fuentes del derecho internacional:

Se entiende por 'tratado' un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya sea que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.<sup>209</sup>

<sup>209</sup> Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, Artículo 2, Parte I, Viena, 23 de mayo de 1969, U.N. Doc (1969) 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980. (2019). [https://www.oas.org/xxivga/spanish/reference\\_docs/convencion\\_viena.pdf](https://www.oas.org/xxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf)

Los tratados internacionales se convirtieron en el mecanismo a través del cual, las naciones llegaban a acuerdos de manera pacífica, respetando los regímenes constitucionales de cada una de ellas, teniendo como uno de sus principales objetivos, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Estos documentos jurídicos vinculantes, colocaron a la protección de los derechos humanos en un nivel jerárquico de mayor trascendencia.

En el caso de México, con motivo de la reforma constitucional de derechos humanos del año 2011, los tratados internacionales fueron incorporados en el artículo 1 de la Constitución, que establece lo siguiente:

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.<sup>210</sup>

Los tratados internacionales de los que México forma parte son reconocidos por la Constitución Política mexicana como legalidad vigente, independientemente de que formen parte o no del grupo de tratados sobre derechos humanos. Las organizaciones internacionales han promovido la firma de tratados de derechos humanos,<sup>211</sup> que tienen como objetivo describir los compromisos que los Estados deben asumir para proteger los derechos de las personas y en especial, los derechos de los grupos vulnerables.

La doctrina relacionada con el derecho a la información se fortalece con el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, aprobado por la Asamblea General de la ONU, el 16 de diciembre de 1966. El artículo 19 de este pacto, a la letra dice:

Art. 19.- 1. Nadie podrá ser molestado por causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de frontera, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto

<sup>210</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 1, párrafo reformado DOF, 10-06-2011.

<sup>211</sup> Mireya Castañeda, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su recepción nacional*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, p. 66.

a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para a) asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.<sup>212</sup>

El artículo 19 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, retoma tanto el numeral como la redacción del artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948 y lo enriquece. La diferencia radica en que incluye límites al ejercicio del derecho a la información, entre los que se encuentran la no invasión de otros derechos, individuales o colectivos, como son el derecho a la reputación de los otros, la seguridad nacional y el orden público.

En el Continente Americano, la Organización de Estados Americanos OEA, aprobó el 22 de noviembre de 1969 la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en San José de Costa Rica, documento conocido como el "Pacto de San José". Este documento reafirma la intención de consolidar en "este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre".<sup>213</sup> El artículo 13 del Pacto de San José, refiere lo siguiente:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1.- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2.- El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3.- No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.<sup>214</sup>

<sup>212</sup> *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2014. (2019). [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreInternationalHumanRightsTreaties\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreInternationalHumanRightsTreaties_sp.pdf)

<sup>213</sup> Convención Americana sobre derechos humanos. Pacto de San José de Costa Rica. (2019). p. 1. [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

<sup>214</sup> Convención Americana sobre derechos humanos. Pacto de San José de Costa Rica. Documento en línea citado, p. 6.

El Pacto de San José reitera las facultades que conforman el derecho a la información, y agrega la prohibición de la censura previa, ya que el derecho a difundir información y opiniones debe atenerse a posibles responsabilidades posteriores, con el fin de garantizar el respeto a otros derechos individuales y colectivos. Los límites del ejercicio del derecho a la información deberán ser claramente descritos en la ley en la materia. En este artículo del Pacto de San José, se introduce la frase “comunicación de ideas”, asociada al ejercicio del derecho a la información, un lazo que unirá a ambos conceptos en el futuro.

Una aproximación a la delimitación del derecho a la información, a consecuencia de la evolución de las libertades de opinión y expresión, aparece en el “Informe sobre las modalidades y posibilidades de una activa participación en el proceso de la comunicación, y análisis del derecho a la comunicación”, presentado en Nairobi en 1976, durante la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

La UNESCO invitó a los Estados miembros y a organizaciones internacionales no gubernamentales, a que emitieran sus reflexiones sobre los conceptos en los que era necesario ahondar, en el marco del derecho a la comunicación en el mundo. Las respuestas contenidas en el Informe, incluían un amplio abanico de temas que las naciones proponían analizar, de acuerdo al contexto político y social, y al desarrollo alcanzado en cada país consultado, entre los que se encontraban: la responsabilidad de los medios de comunicación con la sociedad, el acceso a la información, el derecho a informar y a ser informado y el derecho de todos los países a ser escuchados en foros internacionales.

El novedoso concepto del “derecho a la comunicación”, aparece en el informe como el eje que atraviesa las libertades de expresión, opinión y prensa, que evolucionaron para transformarse en el “derecho a la información”, a partir de la presencia de los medios de comunicación de masas en la vida cotidiana de las personas:

Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta, se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información, pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista, el orden de los derechos específicos enumerados en el artículo 19, traza una progresión histórica: opinión, expresión, información.<sup>215</sup>

<sup>215</sup> UNESCO, *Informe sobre las modalidades y posibilidades de una activa participación en el proceso de la comunicación, y análisis del derecho a la comunicación*, 19 CI/93 Conferencia General 19<sup>a</sup>. Reunión, Nairobi, 1976. p. 1. (2019). <http://unesdoc.unesco.org/images/0002/000222/022222sb.pdf>

El derecho de acceso a la información que es citado en el informe, aún no ha adoptado los elementos que lo conforman en la actualidad. En esos años, el derecho de acceso a la información era concebido como el derecho de las sociedades a acceder al contenido de los medios de comunicación y el derecho de las naciones a ser escuchadas en foros internacionales. No era considerado como un derecho individual y no se preveía que su ejercicio podría facilitar el acceso de las personas físicas a los documentos públicos. El derecho de acceso a la información era facultad de entidades abstractas y multitudinarias, como las sociedades o las naciones.

Pocos años después, la UNESCO conformó la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación, a la que se encomendó la tarea de realizar una investigación sobre el estado que guardaba el proceso de comunicación en el mundo y sus implicaciones sociales, culturales, políticas y tecnológicas. Los resultados de la Investigación fueron presentados por el presidente de la Comisión, Sean MacBride, en la XXI Conferencia General de la UNESCO en 1980, bajo el título "Un solo mundo, voces múltiples".

En las conclusiones del Informe se reconocía que el avance vertiginoso de la tecnología abría posibilidades imprevisibles para las comunicaciones. La comunicación contemporánea podría ser útil en el desarrollo personal de los individuos y fomentar el entendimiento entre naciones, o podría convertirse en el instrumento para estandarizar culturalmente a los seres humanos. Vale la pena rescatar el nuevo matiz sobre el derecho a la información, que aparece en el segmento de Conclusiones del nuevo Informe de la UNESCO:

La libertad de información -y más específicamente el derecho a buscar, recibir y difundir información- es un derecho humano fundamental; en efecto, una condición necesaria para muchos otros derechos. La naturaleza intrínseca de la comunicación significa que su ejercicio y su potencialidad más plenos posibles, dependen de las condiciones políticas, sociales y económicas que la rodean, la más vital de las cuales es la democracia dentro de los países y las relaciones iguales, democráticas entre los países.<sup>216</sup>

<sup>216</sup> Sean MacBride, *et al. Un solo mundo, Voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, México: FCE, 1993 (2020). <https://agmer.org.ar/index/wp-content/uploads/2014/05/Informe-MacBride-parte1.pdf>

A diferencia del Informe de Nairobi, el Informe MacBride considera a la libertad de información (el derecho a buscar, recibir y difundir información), como un derecho humano fundamental para el ejercicio de otros derechos y vincula su ejercicio a la democracia, considerada como el único sistema político que puede garantizarlo. Se trata de un salto cualitativo en la concepción de la libertad de información, pues de ser considerada como la facultad de las sociedades o las naciones de acceder a los contenidos de los medios de masas, se transformó en una facultad de las personas físicas que habitan en las democracias, y recibió el calificativo de "derecho humano fundamental".

El Informe MacBride incluyó en sus conclusiones, una lista de temáticas asociadas a los problemas de comunicación en el mundo, como el acceso a la información de los periodistas; la protección a periodistas en misiones peligrosas; los códigos de ética periodística; el establecimiento de consejos editoriales en los medios de comunicación y el derecho de réplica. En sus recomendaciones finales consideraba deseable que los países en vías de desarrollo, impulsaran el establecimiento de medios regionales de radiodifusión, en los que se produjeran materiales audiovisuales para promover la educación, la cultura y las tradiciones locales, en un intento de hacer contrapeso a los contenidos audiovisuales de entretenimiento, producidos y distribuidos masivamente por los países desarrollados. Mediante esta estrategia, la población de los países en desarrollo, ampliaría el ejercicio del derecho a la comunicación.

El derecho de acceso a la información no había adquirido los rasgos que lo identifican hoy en día, pero en esa fuente doctrinaria se fundamenta su reconocimiento, y se prefiguran sus alcances, así como el ámbito específico de su ejercicio en relación con la información que se encuentra en posesión de los poderes públicos.

## 2.2 Libertad de expresión y derecho a la información en México: la reforma política de 1977.

En los años sesenta del siglo XX, la comunidad internacional centraba su atención en la firma de pactos y tratados internacionales que tenían como objetivo tutelar los derechos humanos. México se aproximaba a un momento complicado en su vida política y social, que pondría a prueba la legitimidad de la forma de relación autoritaria del régimen político con los gobernados, prevaleciente hasta entonces.

Es pertinente hacer una breve referencia sobre algunas de las condiciones económicas, políticas y sociales que el país experimentaba en esa época, porque constituyen el telón de fondo de la reforma política que se aprobó en 1977, mediante la cual se modificaron diversos artículos de la Constitución Política mexicana, entre los que destaca, para el objetivo de la presente investigación, la inclusión de una frase final al artículo 6º constitucional.

México había acumulado treinta y cinco años ininterrumpidos de crecimiento económico por arriba del 6% anual. El desempeño económico del país no pasó desapercibido para otras naciones, especialmente de América Latina. El crecimiento económico mexicano estuvo acompañado de la transformación paulatina del rostro del país, de uno predominantemente rural a otro con rasgos urbanos. El "milagro mexicano",<sup>217</sup> expresión utilizada para hacer referencia a la etapa del desarrollo estabilizador, se caracterizó por un modelo económico con intervención del Estado, acorde a los intereses de la élite gobernante y protegido por los rasgos autoritarios del sistema político. La estabilidad fue el objetivo principal del sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), quien se mostró satisfecho del desempeño de la economía al final de su gestión: "Hoy más que nunca afirmamos (la) tesis: estabilidad para el desarrollo y desarrollo para la estabilidad",<sup>218</sup> declaró durante su último Informe de Gobierno. El discurso optimista de Díaz Ordaz, ocultaba las distorsiones que ya mostraba el modelo de desarrollo estabilizador.

Diversos análisis sobre la economía mexicana, publicados a finales de los años sesenta,<sup>219</sup> advertían que la riqueza que el país generaba no se distribuía de manera equitativa, pues solo un pequeño porcentaje de la población recibía los beneficios del modelo estabilizador, mientras que el resto de los mexicanos permanecía al margen del desarrollo. El crecimiento económico

<sup>217</sup> Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México: Siglo XXI, 2013.

<sup>218</sup> Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado, México, 1920-2000*, México: FCE, 2017, p. 172.

<sup>219</sup> Entre los libros y artículos que avisaban sobre las deformaciones del modelo de desarrollo estabilizador, se encuentran: Pablo González Casanova, *La democracia en México*. México: Editorial Era, 1965; Ifigenia Martínez de Navarrete, "La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas", en *El perfil de México en 1980*. México: Siglo XXI; Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México: Siglo XXI, 1971.

se gestionaba con severas deficiencias administrativas, pues el gobierno federal no incluía a la planeación estratégica como un elemento indispensable de la administración pública. Tampoco contaba con una política demográfica para hacer frente al veloz crecimiento de la población. Tan solo en la década de 1970 a 1980, la población mexicana pasó de 47 a 72 millones de habitantes.<sup>220</sup>

Al mismo tiempo el régimen político perdía la lealtad de segmentos de población que comenzaban a mostrarse críticos con los métodos autoritarios y el control político que se ejercía desde el poder. Los partidos políticos opositores que lograban conformarse y competir, lo hacían en condiciones de desventaja. Sus esfuerzos eran infructuosos, pues el sistema electoral antidemocrático obstaculizaba la instauración de condiciones de equidad y de competencia electoral efectiva: el fraude y manipulación electoral, los métodos tramposos de conteo de votos y la utilización ilegal de recursos públicos por el PRI en las campañas, eran una constante. Conflictos sociales como el del sindicato de ferrocarrileros de 1958, los grupos guerrilleros surgidos en los estados de Guerrero y Chihuahua y el asesinato del dirigente campesino morelense Rubén Jaramillo en 1962, entre otros, contribuyeron al deterioro de la legitimidad del régimen posrevolucionario.

Un segmento de población crítica que se consolidaba de manera paulatina, hizo aún más evidente la pérdida de legitimidad del régimen: la naciente clase media, conformada por la segunda generación de mexicanos nacidos de manera posterior a la Revolución. Familias que habían abandonado la vida rural para trasladarse a las ciudades y participaban en la economía desarrollando tareas con cierto grado de especialización técnica: médicos, comerciantes, prestadores de servicios, cuyos hijos se formaban en universidades públicas, y que no tenían cabida en los sectores creados por el partido hegemónico. Eran las primeras generaciones de mexicanos ilustrados, que en su condición de personas con acceso a educación superior, albergaban razonamientos críticos del régimen, que se tornaba incapaz de generar las fuentes de empleo suficientes y bien remuneradas para permitirles concretar con éxito la esperada movilidad social.<sup>221</sup> El descontento se mantenía oculto, esperando el momento oportuno para manifestarse. Ese momento llegó con las movilizaciones estudiantiles de 1968, cuyas causas han sido analizadas por diversos autores.<sup>222</sup>

<sup>220</sup> Luis Medina Peña, *op. cit.* p. 176.

<sup>221</sup> Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México: Joaquin Mortiz, 1972, en Roger Hansen, *op. cit.* p. XXII.

<sup>222</sup> Tengo presentes por lo menos los siguientes: José Revueltas, *Méjico 68: juventud y revolución*, México: Ediciones Era, 1978; Antonio Velasco Piña, *Regina, 2 de octubre no se olvida*, México: Punto de Lectura, 2009; Julio Scherer y Carlos Monsivais, *Parte de Guerra*, México: Editorial Nuevo Siglo, 1999.

El movimiento estudiantil de finales de los sesenta, mostró que la sociedad mexicana evolucionaba, y que esa transformación no había sido advertida por el régimen político, o si fue advertida, no fue tomada en serio. No todas las inquietudes de la sociedad mexicana de mediados del siglo XX podían ser gestionadas a través de los mecanismos formales auspiciados por el régimen, o de los sectores integrados en el partido oficial. Los estudiantes que salieron a manifestarse a las calles, mostraron una actitud irreverente y se atrevieron a cuestionar al régimen político autoritario.

La respuesta del gobierno a las manifestaciones estudiantiles fue desmesurada. La matanza de estudiantes en Tlatelolco es un episodio reprochable que permanece en la memoria. De este acontecimiento, el régimen no podía salir ilesa. Fue uno de los agravios que la sociedad mexicana le cobraría en los años siguientes: "La represión a los estudiantes no hizo sino confirmar las contrahechuras de un régimen que en nombre de la Revolución fue capaz de desempolvar los fusiles para descargarlos en el pecho de quienes ingenuamente se atrevieron a desafiarlo".<sup>223</sup>

El gobierno, en actitud despótica llevada al extremo, atentó contra la vida de sus propios ciudadanos, mostrándose incapaz de resolver las demandas de un segmento crítico de la sociedad, por la vía democrática y el diálogo. El único camino que conocía y puso en práctica, fue la brutal represión.

Es una paradoja que justo en los años en que México era percibido a nivel internacional como un ejemplo a seguir, por el crecimiento económico sostenido y su transformación de país rural a urbano e industrial -organizó los Juegos Olímpicos de 1968 y el Mundial de Fútbol de 1970- las generaciones beneficiadas por el régimen, que se estaban formando en las universidades públicas salían a la calle a cuestionarlo.

Aunque el movimiento estudiantil no puso en riesgo el triunfo del partido hegemónico en las elecciones de 1970, el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) intentó aminorar el descontento social con la llamada "apertura democrática", un conjunto de reformas mínimas que como se demostró al poco tiempo, resultaron insuficientes para responder con prestancia a las exigencias de cambio que se expresaban en el país.

La cerrazón no podía continuar por mucho tiempo. Cada vez eran más frecuentes las señales de pérdida de legitimidad del sistema electoral y político que habían funcionado en la etapa posterior a la Revolución, pero que en la fase de arribo del país a la modernidad, ahogaban las expresiones sociales y políticas de inconformidad, que no encontraban mecanismos

<sup>223</sup> Juan Francisco Escobedo, *Resonancias del México autoritario*, México: UIA, UNESCO, Fundación Manuel Buendía, 2000, p. 98.

democráticos para manifestarse. Mientras que los votos leales al PRI se mantenían en las zonas rurales, en las zonas urbanas empezaban a tornarse adversos: "Todos los estudios realizados sobre las elecciones de ese periodo (1960-1970) mostraron que la urbanización (así como otros indicadores de "modernidad") estaba negativamente correlacionada con el voto al PRI."<sup>224</sup>

Las predicciones anuncianaban que en un futuro cercano, el PRI perdería la centralidad política, pues a un incremento en los rasgos de modernidad del país, correspondía un decremento en las preferencias electorales priistas. La disyuntiva se encontraba entre la apertura y los cambios en el régimen -con la consecuente pérdida de la hegemonía partidista, o la cerrazón y la continuidad del método autoritario, el cual tendía que imponerse con mayor fuerza y violencia.

La mayor contradicción se presentó en la elección presidencial de 1976, cuando el Partido Acción Nacional PAN, por disputas internas, se abstuvo de presentar candidato a la Presidencia de la República, mientras que el candidato del PCM, Valentín Campa, carecía de registro. El PRI y sus aliados PPS y PARM, apoyaron al candidato único José López Portillo. La elección de ese año, con un solo candidato sin opositores, demostró la decadencia del sistema político mexicano:

José López Portillo tuvo que hacer campaña contra adversarios difusos y por ello terribles: el descrédito, la abstención, el ridículo de una contienda sin rivales. Nadie más se le opuso. Es posible que este origen del gobierno López-portillista no tenga nada que ver con su final, pero llama la atención la paradójica coincidencia de soledades políticas que tuvieron el prólogo y el fin de la presidencia de López Portillo: arrancó extrañando los adversarios que no tenía y terminó buscando los aliados y los amigos que lo dejaron.<sup>225</sup>

Para mantener su legitimidad, el PRI necesitaba de la existencia de partidos políticos que se le opusieran, pero no lo suficiente como para poner en riesgo su permanencia en el poder. La participación de la oposición en la contienda electoral contribuiría a lavar el rostro del régimen y le aportaría la dosis de legitimidad necesaria para seguir sosteniendo la farsa de la democracia mexicana. La sospechosa unanimidad en torno al partido hegemónico y la ausencia de oposición real, evidenciaron la simulación democrática de la vida pública: "Control político y legitimidad eran incompatibles".<sup>226</sup>

<sup>224</sup> Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo, y democracia en México*, México: Cal y Arena, 1993, p.76.

<sup>225</sup> *ibid.* p. 89.

<sup>226</sup> *ibid.* p. 81.

Durante la campaña electoral de 1976, el candidato del PRI expresó la intención de impulsar cambios al régimen político, para reducir los obstáculos que impedían una mayor participación de los partidos de oposición en los procesos electorales. En el Plan Básico de Gobierno del PRI 1976-1982, apareció un término original para la época, que de acuerdo al partido del régimen constituiría una nueva "dimensión democrática"<sup>227</sup> y contribuiría a fomentar el pluralismo ideológico: el derecho a la información.

La irrupción del derecho a la información en la vida pública nacional, estuvo colmada de confusiones e imprecisiones: por una parte, en el Plan Básico de Gobierno se expresaba la necesidad de realizar una "revisión a fondo de la función social de la información escrita y la que se genera en la radio, la televisión y el cine, así como la evaluación de los procedimientos y formas de organización de las entidades públicas y privadas". Y por otra parte se pretendía garantizar la libertad de expresión de los profesionales de la información, así como fomentar la "confrontación de opiniones entre partidos políticos, sindicatos,"<sup>228</sup> y todo tipo de agrupaciones sociales.

En sus discursos de campaña, el candidato del PRI expresaba que la libertad de expresión y el derecho a la información eran libertades distintas y debían considerarse como contrapuestas. La libertad de expresión era un derecho individual, mientras que el derecho a la información era un derecho colectivo.<sup>229</sup>

Al tomar posesión del cargo de presidente de la República, para el periodo 1976-1982, José López Portillo nombró como secretario de Gobernación a Jesús Reyes Heroles, un político ilustrado de tendencias liberales que habría de interpretar adecuadamente las señales de agotamiento del régimen político. En el fondo de los conflictos sociales de la década previa, se hallaba la intolerancia del poder autoritario. Era necesario empezar a abrir vías democráticas de participación social y dejar de obstaculizar las expresiones plurales. Reyes Heroles impulsó una reforma política para reducir los obstáculos que impedían que las voces críticas que se oponían al gobierno, pudieran incorporarse al debate público. Se trató de una reforma promovida de arriba hacia abajo, desde el régimen autoritario que concede a los ciudadanos la regulación de sí mismo, con el objetivo de prolongar su permanencia en el poder.

<sup>227</sup> Partido Revolucionario Institucional. Plan Básico de Gobierno 1976-82, México, 1976, p. 12.

<sup>228</sup> Sergio López Ayllón, *El derecho a la información*, México: Miguel Ángel Porrúa Editores, 1984.

<sup>229</sup> Miguel A. Granados Chapa, "Notas sobre el derecho a la información", Examen de la Comunicación en México. México: El Caballito, 1981, citado en: Sergio López Ayllón, *El derecho a la información*, México: IIJ / UNAM / M. A. Porrúa, 1984, p. 75.

En abril de 1977, a falta de interlocutores sólidos en los partidos de oposición, el gobierno convocó a una consulta nacional sobre los contenidos que debía incluir la reforma política. En lo que respecta al tema del derecho a la información, la percepción de los partidos políticos era que este derecho debía considerarse como una garantía política, vinculada a la posibilidad de que todos los partidos políticos tuvieran la oportunidad de difundir sus propuestas en los medios de comunicación de masas, como se aprecia en una de las ponencias presentadas en la consulta:

Debe estimarse como parte de la reforma política, la reforma de los medios y establecer constitucionalmente, al lado de la libertad de expresión, que es una garantía individual, que deberá permanecer inalterada la garantía social de la información; esto es, invertir el modelo conforme al cual se norman las comunicaciones masivas en los medios electrónicos, casi siempre en función de los intereses particulares de quienes hacen uso de ellos, por el modelo de la preeminencia del interés social.<sup>230</sup>

Cabe recordar que, en esos años, los partidos políticos de oposición no tenían la oportunidad de acceder a espacios en la radio y la televisión para expresar sus opiniones y proyectos con plena libertad.<sup>231</sup>

La reforma constitucional enviada por el gobierno de López Portillo a la Cámara de Diputados, incluyó la modificación de 17 artículos de la Constitución Política, entre ellos el artículo 41, para elevar a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público.<sup>232</sup> La modificación del artículo 41 constitucional, constituyó la antesala de la aprobación de una nueva ley electoral destinada a promover la competencia entre partidos políticos: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, conocida desde entonces por las siglas: LFOPPE.

En el paquete de reformas se incluyó un cambio fundamental para la vida democrática de México, aunque tardaría algunos años en concretarse. Se añadió al texto del artículo 6º constitucional, la siguiente frase: "El derecho a la información será garantizado por el Estado".

<sup>230</sup> Discurso del Diputado Federal del PRI, Humberto Lira Mora, citado por Miguel Ángel Granados Chapa en "Notas sobre el derecho a la información", Examen de la Comunicación en México, México: Ediciones El Caballito, 1981; en: Sergio López Ayllón, *El derecho a la Información*, *op.cit.* p. 76.

<sup>231</sup> El artículo 58, capítulo Tercero, de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960, hace referencia a las libertades de información, de expresión y recepción, pero no estipula quienes pueden hacer uso de ellas en la frecuencias permisionadas o concesionadas por el Estado.

<sup>232</sup> La Reforma Política de 1977, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. (2019). [http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm)

Esta modificación marcó el inicio de un debate que se prolongaría durante 25 años, desde la aprobación de la reforma política en 1977 hasta la creación, discusión y aprobación de la primera ley reglamentaria del derecho a la información: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002.

Es probable que la modificación al artículo 6º constitucional, para agregar la garantía del derecho a la información, haya sido un reflejo de las deliberaciones que en esos años se sostenían a nivel internacional relacionadas con la comunicación. México no podía permanecer ajeno a los temas que le interesaba debatir a la UNESCO, entre los cuales se encontraban el derecho a la información y a la comunicación, debido a la creciente influencia que los medios de comunicación de masas tenían en la vida cotidiana de las personas, como lo he referido en las páginas anteriores del presente capítulo.

Cuando se aprobó la reforma política de 1977, el derecho a la información no había adoptado los rasgos distintivos que hoy tiene. Sus alcances y límites eran difusos. Se le asociaba con una extensa lista de temas relacionados entre sí: la libertad de expresión, las elecciones democráticas, los medios de comunicación de masas, la responsabilidad de los periodistas, la manipulación de la información y el pluralismo ideológico. En esa época, ni el gobierno ni los partidos políticos tenían una definición clara de los alcances de ese derecho. El gobierno expuso sus conceptos en la iniciativa de reformas constitucionales y los actores políticos de oposición aprovecharon las señales de apertura.

El derecho a la información era considerado como un campo de obligaciones de los medios de comunicación de masas hacia el público. En su condición de receptor de los mensajes de los medios de comunicación, el público es multitudinario, anónimo y heterogéneo, por lo que se dedujo que el derecho a la información era de la sociedad y no de los individuos.

En la exposición de motivos del proyecto de reformas constitucionales enviado por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, se decía que el objetivo de la modificación del artículo 6º constitucional, obedecía a la necesidad de proteger, no solo a quien ejercía la libertad de expresión sino también a quien recibía la información. Se pensaba que el modelo de radiodifusión privado fomentaba el consumismo, que la transmisión de programas extranjeros, cuyo contenido no correspondía con la realidad de los mexicanos, favorecía los intereses de los dueños de los medios. Bajo la lógica paternalista y autoritaria del poder, era necesario defender a la sociedad de la distorsión y la manipulación de la información producida por los medios de comunicación y el Estado debía asumir era tarea.

El periodista Manuel Buendía, se refiere a la confusión que provocó en México el concepto de "derecho a la información", cuando se incorporó al artículo 6º constitucional con motivo de la reforma política. Para Buendía, el derecho a la información incluía tres diferentes derechos: el derecho de difusión, el derecho a la información y la libertad de expresión, como lo redactó en su columna Red Privada de octubre de 1977, publicada en el periódico El Sol de México:

Ahora se habla de un "derecho a difundir", y se le traduce por "derecho a la información", con el agravante de que a éste se le llama "correlativo" de la "libertad de expresión". Pero la libertad de expresión obviamente implica la libre difusión de las ideas. Entonces -para que a la anfibología no se agregue el pleonasio- la información mencionada aquí como "derecho correlativo", lógicamente es la prerrogativa de recibir información veraz, oportuna y suficiente. Pero: ¿en verdad el "derecho a la información" se incorpora como una nueva garantía constitucional para todos los ciudadanos mexicanos? En este caso ¿se expedirá una ley reglamentaria, para que podamos hacer uso de tal derecho, y, como en Estados Unidos, pregunta que hagamos al gobierno, este deba contestárnosla "pero ya"?<sup>233</sup>

Para el gobierno de López Portillo, el derecho a la información era un derecho político de la sociedad; una sociedad que estaba indefensa frente a la información manipulada y difundida por los medios de comunicación. El gobierno atribuía a los medios de comunicación la imposibilidad de los ciudadanos de ejercer su derecho a la información, y por lo tanto, se arrogaba la facultad de evitar la manipulación informativa para garantizar el derecho a la información de la sociedad.

Para tener una idea del nivel de intransigencia del régimen político autoritario, la percepción que tenía de una libertad fundamental de las personas como la libertad de expresión, y cómo el partido en el gobierno se adjudicaba el derecho de calificar quién merecía hacer uso de la misma, basta con citar las opiniones del diputado del PRI Carlos Ortiz Tejeda, para quien esa libertad sólo podía ser ejercida, bajo ciertas condiciones: "No deben existir libertades contra las causas populares, contra la democracia, la lucha antiimperialista y la igualdad de los hombres y de los pueblos".<sup>234</sup> También hizo referencia a las críticas que seguramente surgirían

<sup>233</sup> Manuel Buendía, "Difusión y confusión, ¿Derecho a qué?", El Sol de México, 20/X/77, en Omar Raúl Martínez, *Manuel Buendía en la trinchera periodística. Andanzas, ideario y columnas escogidas*, México: Fundación Manuel Buendía y Universidad de Xalapa, 1999, p. 263. (2020). [https://issuu.com/fundacionmanuelbuendia/docs/libro\\_manuel\\_buendia\\_en\\_la\\_trinchera\\_periodistica\\_98](https://issuu.com/fundacionmanuelbuendia/docs/libro_manuel_buendia_en_la_trinchera_periodistica_98)

<sup>234</sup> Antonio Riva Palacio, *La reforma política y la L Legislatura del H. Congreso de la Unión. Serie Conocer para decidir*. México: Miguel A. Porrúa y Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, p. 121.

en la incipiente oposición, por las pretensiones del Estado de entrometerse en la vida interna de los medios de comunicación, con la justificación de garantizar el derecho a la información de la sociedad, y las rechazaba de antemano:

Que no se aproveche la libertad de expresión para propagar la insidia de que la garantía social que pretendemos, significa una forma de manipulación estatal de la información. Desde aquí rechazamos el agravio; desde aquí reafirmamos nuestra vocación por la libertad, con todos los riesgos que ella implique.<sup>235</sup>

Detrás del discurso demagógico de apertura democrática se ocultaba la idea errónea de que la libertad de expresión debía quedar acotada a los límites que el propio gobierno determinara como adecuados. El gobierno consideraba que las críticas a sus objetivos en esta materia, escondían intenciones nocivas por parte de quienes las expresaban, por esa razón solía mostrarse agraviado ante cualquier crítica.

La desconfianza social hacia la intromisión del gobierno en los medios de comunicación, no era gratuita. El régimen político autoritario de mediados del siglo XX, se caracterizaba por el control de las opiniones críticas, por el otorgamiento y retiro arbitrario de concesiones de radio y televisión por decisión presidencial. A esos rasgos discrecionales y antidemocráticos se pretendía agregar la facultad del gobierno de revisar la información generada en los medios informativos -privados y públicos- antes de ser difundida y evaluar los procedimientos de organización al interior de los propios medios. La intención fue recibida como una tentativa de establecer mayor censura.

No hay que olvidar que un año antes, el 8 de julio de 1976, el presidente Luis Echeverría había desplegado su poder en contra de reporteros, columnistas e intelectuales del periódico *Excélsior* que le eran incómodos, con el pretexto de terminar con un conflicto interno del medio impreso; acontecimiento que culminó con la salida del director del periódico, Julio Scherer García y un grupo de colaboradores leales, que defendían el ejercicio del periodismo libre.

Poco importaba que la iniciativa gubernamental para reformar el 6º constitucional, aludiera a la garantía de la libertad de expresión de los periodistas. Mientras que, en la iniciativa presentada por el Ejecutivo, el respeto a la libertad de expresión de los comunicadores no estaba acompañado de una propuesta jurídica o legal para fortalecerla, la intención de revisar y evaluar el funcionamiento interno de las empresas mediáticas y el tratamiento que éstas le daban a la información, concitaba la mayor preocupación gubernamental.

235 *íd.*

La reforma al artículo 6º constitucional fue aprobada por unanimidad de los legisladores presentes y al final de dicho artículo se incorporó la famosa frase: "El derecho a la información será garantizado por el Estado". Quedó para el futuro la definición del derecho a la información, su contenido y alcance. La reforma no aclaró quién podía ejercer ese derecho o de qué manera lo haría, como tampoco quedó establecido el mecanismo legal a través del cual el Estado lo garantizaría. En los años posteriores a la aprobación de la reforma política se desarrolló en México un largo debate en torno al derecho a la información, debate en el que prevalecieron las confusiones con las que el término ingresó a la agenda pública.

Los años posteriores a la reforma política, se distinguieron por el "velo de ignorancia y la intransigencia gubernamental".<sup>236</sup> Las primeras aproximaciones a la doctrina del derecho a la información y del derecho de acceso a la información tardarían algunos años en ser comprendidas en México. El gobierno insistía en su postura, de que el derecho a la información era un derecho de tipo social, relacionado con la calidad de la información difundida en los medios de comunicación de masas. La falta de claridad teórica sobre el concepto del derecho a la información y las resistencias de los medios ante cualquier iniciativa del gobierno para establecer mayores regulaciones, complicó la reglamentación del derecho.

En las siguientes páginas haré referencia a los momentos más significativos del oscilante y prolongado debate que se extendió de los años 1977 al 2000, periodo en el que de manera paulatina se forjaron los consensos básicos para definir el derecho a la información y del que se desprende el derecho de acceso a la información pública, que alude al principio kantiano de la exigencia de la publicidad de las decisiones del gobernante, en un Estado democrático de derecho. El derecho de acceso a la información como la garantía del ejercicio republicano del poder, se convertiría en la piedra de toque para crear y aprobar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002.

Durante su Segundo Informe de Gobierno, el 1 de septiembre de 1978, José López Portillo anunció que enviaría al Poder Legislativo un proyecto de Ley de Garantías del Derecho a la Información, para reglamentar el artículo 6º constitucional:

Por su carácter de orden público, sus preceptos serán el marco normativo al que deberán sujetarse las disposiciones existentes que regulan la actividad de los medios de comunicación social y construirán la base de otras regulaciones específicas sobre la materia. En esta Iniciativa de Ley se define el derecho a la información, como un derecho fundamental al servicio de la dignidad e integridad de la persona humana;

<sup>236</sup> Juan Francisco Escobedo, *La invención de la transparencia*, México: Miguel Ángel Porrúa, ICAI, IMIPE, 2010, p. 7.

también se le enuncia como un derecho social, para asegurarla a la colectividad una información objetiva, plural y oportuna. Nuestro orden jurídico, deberá hacer de la energía de la información una fuerza democrática, en cuyo ejercicio participen las diversas corrientes de opinión y pensamiento, las agrupaciones y los individuos. El derecho a la información, complementa la libertad de expresión, que, al ser cabal, sustenta una vigorosa opinión pública apropiada al cambio y a las transformaciones sociales.<sup>237</sup>

El discurso presidencial no fue bien recibido. De aprobarse la Ley propuesta por el presidente, esta norma se pondría por encima de las leyes que regulaban hasta entonces, la actividad de los medios de comunicación impresos y audiovisuales, como la Ley de Imprenta de 1917 y la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960. La posibilidad de cambiar el estado de las cosas, especialmente cuando la propuesta tiene su origen en el régimen político autoritario, generó desconfianza y recelo. Los dueños de los medios tomaron nota de las intenciones gubernamentales y se dieron a la tarea de ejercer presión para que la Ley no fuera aprobada.

Para crear consenso en torno a su proyecto, el gobierno convocó a una serie de audiencias públicas, para escuchar el punto de vista de los diferentes sectores relacionados con la reglamentación del derecho a la información: medios de comunicación, periodistas, organizaciones políticas y académicos. Las audiencias públicas se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados, en 1980. Las ponencias presentadas en las audiencias públicas<sup>238</sup> contenían reflexiones sobre una amplia diversidad de temáticas relacionadas con el concepto de información. Algunas intervenciones aportaron argumentos valiosos para comprender lo que estaba en juego al pretender reglamentar el derecho a la información. Otras, evidenciaban no solo escaso conocimiento del significado del derecho a la información, sino incluso ignorancia sobre el papel de los medios de comunicación en las sociedades contemporáneas.

Se expresó la necesidad de acotar el monopolio de los medios de comunicación. La reglamentación del artículo 6º constitucional podría ser la coyuntura para modificar el modelo de comunicación marcado por el monopolio de los medios audiovisuales, en especial la televisión.

<sup>237</sup> Segundo Informe de Gobierno del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo, 1 de septiembre de 1978, en: *Informes Presidenciales, José López Portillo*. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006, p. 93. (2020). <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-15.pdf>

<sup>238</sup> Las ponencias de las audiencias públicas de 1980, no fueron objeto de una publicación editorial de amplio tiraje y distribución. Las referencias a las mismas se encuentran en el libro de Sergio López Ayllón "Derecho a la información", México: M. A. Porrúa, 1984.

Los partidos políticos expresaron la necesidad de fortalecer la vida democrática del país, al permitir la amplia difusión en los medios de comunicación, no solo de las opiniones y proyectos de los partidos políticos de oposición, sino también de las diversas asociaciones y grupos de interés, aún en épocas no electorales.

La obligación del Estado de brindar a particulares la información de interés público, fue otro de los temas abordados en las ponencias. Se decía que las oficinas públicas y los funcionarios de gobierno debían estar obligados a proporcionar información sobre asuntos de interés general. Esta idea es la que más se acerca al concepto del derecho de acceso a la información pública, aunque en esos años solo se expresaban ideas generales. La noción de que las personas debían tener acceso a la información en posesión del poder público flotaba en el ambiente. Debieron transcurrir algunos años para reglamentar y tutelar ese derecho.

El mayor consenso sobre la aprobación de una ley reglamentaria del derecho a la información, se forjó en torno al rechazo de poner en riesgo la libertad de expresión. Cualquier norma para reglamentar el artículo 6º constitucional, debía garantizar la libertad de expresión, sin más limitaciones que la moral, el orden público y la seguridad nacional.

En relación con las actividades informativas de los medios, se argumentó que el derecho a la información estaba vinculado a la libertad de prensa. Era necesario que la prensa publicara siempre la verdad de los acontecimientos, sin obedecer a presiones del Estado o compromisos económicos, para lo cual se sugirió elaborar códigos de ética en los medios y considerar al periodismo como una actividad profesional. Respecto al contenido que debía incluir la ley reglamentaria del artículo 6º constitucional, se proponía definir a los sujetos del derecho, reunir en un solo estatuto legal todas las leyes y reglamentos relacionados con la comunicación, así como actualizar la anacrónica Ley de Imprenta.

No todas las intervenciones en las consultas públicas manifestaron su apoyo a la reglamentación del artículo 6º constitucional, pues se advertía el peligro latente de un mayor control del Estado sobre los medios de comunicación. Se recordaron como ejemplos indeseables, las prácticas comunicativas del totalitarismo de mediados del siglo XX en Alemania y el peligro del retorno a una época de imposición de una sola versión de los acontecimientos. A los legisladores se les cuestionaba severamente, sobre la aprobación de una ley reglamentaria que podría operar en contra del mandato constitucional, que en su artículo 7º prohíbe la censura previa.

Vale la pena resaltar tres posturas que formaron parte de las consultas públicas, que estaban a favor de la aprobación de una ley reglamentaria del derecho a la información, siempre y cuando se cumpliera con tres condiciones: la primera condición sostenía que en vez de trasladar la responsabilidad a los medios de comunicación, el Estado debía asumirse como el principal responsable de garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, por lo que debía estar

obligado a difundir ampliamente toda la información en su poder. La segunda propuesta fue implementar una política nacional de comunicación e información, y reglamentar la relación del gobierno con las empresas mediáticas, en la que se describieran las obligaciones informativas del Estado, no solo hacia los medios de comunicación sino también hacia la sociedad. Era necesario terminar con el monopolio informativo y democratizar el modelo de comunicación para que los ciudadanos tuvieran diversidad de fuentes de información y confrontar opiniones distintas. De no hacerlo, será imposible garantizar el derecho a la información. La tercera condición, era catalogar al derecho a la información como una ampliación de las libertades individuales y no como un derecho social. Un individuo puede contar con los mecanismos legales para proteger su derecho a la información, pero es inviable exigir que el Estado garantice un derecho social.<sup>239</sup>

Como se puede advertir, a pesar de que algunas voces externaron que el derecho a la información debía ser visto como la obligación del Estado de brindar la información en su poder a los ciudadanos, la mayor atención de los participantes en las consultas se concentró en las actividades de los medios de comunicación y en la influencia que éstos podían ejercer en la opinión pública. El modelo de comunicación del Estado mexicano, sin una política democrática de comunicación social, caracterizada por el monopolio de los medios audiovisuales, especialmente el televisivo, fue severamente cuestionado.

Si las posturas expresadas en las audiencias públicas mostraban una extensa cantidad de temáticas y opiniones contradictorias sobre el derecho a la información, al interior del PRI y del gobierno las cosas no eran menos complicadas. A finales de 1980, Jesús Reyes Heroles, el autor intelectual de la reforma política, había dejado su cargo como secretario de Gobernación y ya no tuvo participación en las estrategias que el gobierno impulsó para lograr reglamentar el artículo sexto constitucional.

En la Cámara de Diputados se había renovado la Legislatura y el nuevo líder de la Cámara, el priista Luis M. Farías, mostraba una actitud oscilante acerca del tema. Un día se pronunciaba a favor de la discusión y aprobación de la ley reglamentaria del derecho a la información y al otro día opinaba lo contrario. Es famosa la frase del diputado Farías al término de las consultas públicas, cuando declaró: "No encontramos la cuadratura al círculo", para dar a entender que no existían condiciones para aprobar una ley reglamentaria del derecho a la información. No se descarta que la actitud contradictoria del diputado Farías, obedeciera a las presiones que el Congreso recibía por parte de los representantes de los medios de comunicación, preocupados por la posibilidad de que la libertad de expresión resultara aún más acotada o que se modificara el modelo de medios de comunicación prevaleciente hasta ese momento.

<sup>239</sup> Sergio López Ayllón, *ibid.* pp. 91-101.

Mientras en el Congreso persistía la confusión por el desconocimiento de la magnitud del derecho a la información y su regulación, sin afectar con ello la libertad de expresión, en la oficina del vocero de la presidencia, Luis Javier Solana, se construyó un proyecto para reglamentar el artículo 6º constitucional. La oficina de Comunicación Social de la Presidencia convocó a un grupo multidisciplinario de expertos e investigadores, coordinados por el consultor de la UNESCO en Comunicación Social, Federico Fasano, para trabajar en la creación de un Plan Nacional de Comunicación Social y un proyecto de ley reglamentaria del derecho a la información.<sup>240</sup> Los dos ejes articuladores de ese esfuerzo, bajo los cuales se incluyeron múltiples temas de la vida pública, fueron el derecho a la información y la comunicación social, sin duda relacionados entre sí, pero que ameritarían ser analizados de manera independiente y cada una a su tiempo.

En uno de los ejes del proyecto denominado "Plan Nacional de Comunicación Social" se pretendía promover la democratización de los procesos de comunicación en todos los niveles y desde múltiples enfoques; no solo se aspiraba a regular con sentido democrático temas complejos, como las estrategias de comunicación gubernamental y la información generada por el gobierno, sino que además se buscaba incorporar bajo ese paraguas, asuntos como el fomento de la cultura nacional, la participación de las comunidades del país en el proceso de comunicación social, la promoción de la libertad y dignidad de las personas y las familias mexicanas, entre una lista de asuntos que se percibían difusos, que traspasaban el periodo de gobierno del presidente de turno y se advertían como difíciles de alcanzar, debido a las condiciones tecnológicas precarias de esa época en México. El otro eje, lo constituía la propuesta de ley reglamentaria del derecho a la información, que incorporaba la obligación del Estado a proteger la libertad de las personas físicas, jurídicas y grupos sociales diversos, para buscar, recibir y difundir la información generada en las dependencias de los tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los niveles federal, estatal y municipal, incluyendo a organismos descentralizados.

Para lograr los objetivos del Plan Nacional de Comunicación Social, se proponía crear cinco organismos colegiados, entre los cuales destaca por su relevancia, el Consejo Nacional de Comunicación Social, que estaría conformado por representantes de todos los sectores sociales y entre sus facultades se contemplaba la de opinar en materia de concesiones de medios de comunicación audiovisuales, evaluar el desempeño de los medios y denunciar violaciones a la ley.

En lo que respecta a la información gubernamental, el proyecto de ley establecía que cualquier funcionario público estaría obligado a responder las demandas ciudadanas de información. El problema es que no se exponía de manera específica cuáles serían los instrumentos legales ni los mecanismos para abrir la información en posesión de los poderes públicos. No se

<sup>240</sup> Sergio López Ayllón, *ibid.* p. 106.

especificaba si debía existir de por medio o no, una petición para que un funcionario entregara información a cualquier persona, si habría una oficina responsable de reunir la información y supervisar el procedimiento de entrega de la misma, ni los criterios para hacerlo.

El proyecto elaborado en la oficina de Comunicación Social de la Presidencia, incluía múltiples materias; pretendía en un solo momento, que el Estado garantizara la más amplia participación individual y colectiva en los procesos de la comunicación social en todos los niveles e intentaba abrir la llave de la información en posesión de todos los poderes públicos. El intento de transformar la realidad mexicana en un solo paso, a través de un proyecto omnicomprensivo que albergaba una extensa lista de temáticas, generó más suspicacias que consensos. Como se demostró con los comentarios publicados en la prensa, en su mayoría críticos al proyecto, cuando un resumen del mismo se filtró y difundió en un medio de comunicación nacional. No existen evidencias de que el proyecto haya ingresado al Congreso para su discusión, y poco tiempo después Luis Javier Solana fue retirado del cargo de Coordinador de Comunicación Social de la presidencia.

Sin duda, Luis Javier Solana tenía una idea clara de los desafíos democráticos del país en materia de comunicación social y derecho a la información, en una época en la que predominaba el ejercicio autoritario del poder. Un mérito digno de reconocimiento, pues la propuesta surgía desde el interior de la propia estructura del gobierno. Las condiciones no eran propicias para reformas maximalistas.<sup>241</sup>

En 1997 se elaboró otro proyecto con la intención de reglamentar el derecho a la información, mediante la iniciativa de Ley Federal de Comunicación,<sup>242</sup> que presentaron los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PT durante la XLVI Legislatura, cuyo principal impulsor fue el diputado del PAN Javier Corral Jurado.

<sup>241</sup> En entrevista concedida a Juan Francisco Escobedo, Luis Javier Solana narra la forma en que le hizo la propuesta del proyecto de comunicación social, al presidente José López Portillo: "Entonces, si usted me permite, vamos a hacer un trabajo en comunicación social, para hacer un sistema de comunicación social. Entonces le gustó la idea al presidente. La memoria documental del trabajo realizado está contenida en 21 tomos. Ahí se encuentran las bases estratégicas para el desarrollo de un sistema de comunicación social. Es lo que se hizo en el Gobierno de José López Portillo, que me tocó a mí coordinar". En: Francisco Escobedo, Coord. *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: balance y futuro*, México: INAI, 2020, p. 88.

<sup>242</sup> Javier Corral Jurado, "Medios de comunicación y transición democrática: la reforma pendiente", Revista Razón y Palabra. (2020). <http://www.razonypalabra.org.mx/antiguos/n17/17jcorral.html>

Mediante esa iniciativa se pretendían reformar los artículos 6 y 7 de la Constitución Política mexicana, así como derogar la Ley de Imprenta de 1917. La iniciativa impulsada por Javier Corral estuvo acompañada de una consulta pública en la que participaron ciudadanos, académicos, investigadores, periodistas, dueños de los medios de comunicación, e incluía nuevamente, la regulación de una amplia lista de temáticas consideradas como pendientes en la agenda de la democratización del país, como: transparentar la relación entre los medios de comunicación y el Estado, democratizar el régimen de concesiones de radio y televisión, regular el secreto profesional del periodista, regular los gastos de publicidad oficial, transformar los medios de comunicación gubernamental en medios públicos, garantizar el derecho de réplica, reglamentar el derecho de la sociedad a recibir información de interés público, garantizando el acceso a los archivos gubernamentales.

La respuesta a la iniciativa no se hizo esperar. Periodistas y representantes de los medios de comunicación manifestaron su rechazo a la iniciativa, llamándola "Ley mordaza", afirmando que era un nuevo intento del poder para coartar la libertad de expresión y retirar las concesiones de radio y televisión, solicitando a los diputados que evitaran legislar sobre la materia. Era evidente la falta de una definición clara y acotada del significado del derecho a la información, y el término seguía vinculado a la comunicación social y gubernamental, al ejercicio del periodismo y al papel de los medios de comunicación.

Para esa época, el PRI ya había perdido la mayoría en el Congreso. Los legisladores del PRI tomaron distancia de la iniciativa propuesta por los partidos de oposición, postura que era coincidente con la del presidente Ernesto Zedillo, quien durante la tradicional comida con los representantes de los medios durante la Semana Nacional de la Radio y la Televisión, manifestó que frente al sensacionalismo de los medios, debía apelarse a la auto regulación de los mismos. Las declaraciones del presidente contrastaban con las opiniones y el tono beligerante que el diputado Javier Corral adoptaba hacia el trabajo de los medios de comunicación.<sup>243</sup>

243 Javier Corral expresa su punto de vista sobre la relación de los medios con el gobierno, en los siguientes términos: "Efectivamente, el Estado no puede imponerle principios éticos a los comunicadores, a los editores o a los concesionarios de radio y televisión. El doctor Zedillo ha dicho incluso que más valen los abusos cometidos por los medios que la regulación jurídica por parte del Estado. Pero, evidentemente, el doctor Zedillo está equivocado. El Ejecutivo prefiere los riesgos que genera el abuso por la calumnia y la difamación o las mentiras en vez de información. Es decir, prefiere que los medios gocen de impunidad. Pero no se olviden las críticas que por años se ha hecho al mismo Poder Ejecutivo, de ser el principal obstáculo del derecho a la información pública, así como en el pasado se le ha acusado de ser el principal candado de una prensa libre", en Javier Corral Jurado. Documento en línea citado.

La estrategia seguida por el diputado Javier Corral no fue exitosa. Al ser múltiples temáticas las que se pretendían regular de un solo golpe, que implicaban cambios en las conductas de dos actores fundamentales en la vida pública del país, el Estado y los medios de comunicación, se disparaban flechas en múltiples direcciones y se carecía de las alianzas necesarias para sacar adelante la iniciativa, que se convirtió en una batalla con dos frentes abiertos, ambos poderosos: los dueños de los medios de comunicación y el gobierno. Ambos actores políticos, que tenían diferencias y relaciones de complicidad, terminaron por adoptar una postura unificada y el proyecto quedó olvidado.

La experiencia demuestra que los intentos por impulsar proyectos maximalistas se tornan inviables, especialmente cuando no se dispone de una mayoría absoluta que respalde tales reformas en el Congreso. Es más probable que se procesen con éxito los proyectos que incluyen cambios acotados y graduales, que los que pretenden cambiarlo todo de un solo impulso. Habría que esperar una coyuntura política favorable para abordar de nuevo la reglamentación del derecho a la información. Esa coyuntura propicia para la reglamentación de la vertiente específica del derecho de acceso a la información pública, llegaría con la alternancia presidencial del año 2000.

## 2.3 Definiciones y alcances de conceptos próximos: derecho a la información, derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

A partir de la reforma al artículo 6º constitucional de 1977, se abrió el debate sobre la definición y alcances del derecho a la información. El debate sobre el significado de la expresión que se había incorporado al texto constitucional, durante más de un cuarto de siglo, fue oscilante e impreciso. Bastaría recuperar las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, de los actores políticos que pasaron por el Congreso de la Unión e incluso las referencias discursivas del presidente de la República en turno, para confirmar la falta de consenso y claridad sobre el término.

No fue sino hasta la emisión de la Declaración de Oaxaca y el desarrollo del proceso de movilización de opinión pública que encabezó el Grupo Oaxaca,<sup>244</sup> que empezó a quedar clara la diferencia entre el derecho de acceso a la información, como una vertiente específica del derecho a la información, y el resto de los temas de que se compone este derecho en su sentido amplio.

<sup>244</sup> Juan Francisco Escobedo (coord.). *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: balance y futuro*, México: INAI, 2020.

En la primera Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, se estableció con claridad que el ámbito que regulaba se refería al derecho de las personas a solicitar información que estuviese en posesión de los poderes públicos. Pese a la definición legal en distintos escenarios de la esfera pública, se empezó a generalizar el uso indiscriminado de la expresión "transparencia", como sinónimo del derecho de acceso a la información. De la misma manera, se seguía utilizando la expresión "derecho a la información" como expresión homologable a la expresión "derecho de acceso a la información". Una vez que se inició la vigencia de la Ley federal, y de algunas leyes estatales en la materia, el ejercicio del derecho de acceso a la información también empezó a ser llamado como una práctica ciudadana de "rendición de cuentas".

Con el propósito de delimitar las definiciones y los alcances de los términos referidos, así como de sus interacciones, dada su connotación semántica tan próxima, realizaré un repaso sobre cada uno de los conceptos con el propósito de establecer un marco de referencia mínimo.

Veamos. Al ubicarse el derecho a la información en el artículo constitucional relativo a la libertad de expresión, es necesario reconocer en primer término sus vínculos con esta libertad, y con otras libertades y temáticas, como es el caso de la libertad de prensa, el ejercicio del periodismo, la calidad de los contenidos que se difunden en los medios, los mecanismos y recursos que financian las actividad de los medios, así como las relaciones que establecen los medios de comunicación con los poderes públicos.

Las antiguas libertades de expresión y de prensa defendidas en las cartas de derechos de finales del siglo XVIII, evolucionaron al paso del tiempo, como reflejo de los cambios en las estructuras políticas, en los hábitos culturales y en las múltiples interacciones de las personas y grupos sociales. Especialmente en las ciudades, y a partir de los avances tecnológicos, se empezó a notar una presencia cada vez más protagónica de los medios impresos, que luego entrarían en relación y competencia con la presencia y crecimiento exponencial de la radio y la televisión. Esta trama mediática, inundó a las sociedades modernas de nuevos formatos para el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa, y al mismo tiempo generaban grandes flujos de información, ofrecían las más variadas formas de consumo de opiniones, noticias y entretenimiento.

En un entorno social y político en el que los medios de comunicación forman parte de la vida cotidiana de las personas, y donde además, los medios ejercían una notable influencia sobre el funcionamiento del régimen político, y las políticas gubernamentales, intentar reglamentar el derecho a la información a partir de un enfoque tan impreciso, y solo a partir de la iniciativa del gobierno, era una pretensión fallida desde su origen, como habría de ocurrir con todos los intentos de regulación que se pusieron en marcha hasta antes de la alternancia del año 2000, y la presencia del Grupo Oaxaca. Todos los intentos previos de regulación del derecho a la información se consideraron como una amenaza a las libertades de expresión y de prensa, por lo que terminaron olvidados.

El derecho a la información alude a una amplia agenda de temas cuyo tratamiento legal y conceptual es complejo. El marco de referencia inicial se encuentra en la redacción del artículo 19 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de la ONU de 1948. En ese artículo se reconoce la libertad de los individuos para emitir opiniones respecto de los asuntos públicos que les afectan. El ejercicio de esa libertad presupone la libertad de pensamiento, así como la posibilidad de que las percepciones de los individuos y de sus intereses legítimos no se encuentren en riesgo de ser coartadas ni censuradas por ningún poder público. Este enfoque se reafirma en el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* de 1966 y en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de 1969. Estos documentos conforman la base de la doctrina liberal que reconoce y promueve el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa, así como del derecho a la información. En los tres instrumentos se reconoce el derecho de las personas a investigar, recibir y difundir información. El ejercicio práctico de estos tres verbos en infinitivo y sus posibles combinaciones, fundamentan las distintas vertientes del derecho a la información, y de manera particular, el derecho de acceso a la información que se encuentra en manos de los poderes públicos.

Entre el reconocimiento del derecho de acceso a la información y el desarrollo de la democracia hay un vínculo estrecho, que radica en la posibilidad de que un número cada vez mayor de ciudadanos, ejerzan el derecho a saber sobre los asuntos públicos y exijan que el gobierno entregue la información que puntualmente se le solicita. Por esas razones, la exigencia social para que en México se regulara el derecho de acceso a la información, adquirió una mayor relevancia en el contexto de la democratización del país, y en especial, en la coyuntura del desplazamiento del poder del viejo partido hegemónico.

Es importante recordar que, en los últimos veinticinco años del siglo XX, en el mundo occidental las condiciones para una nueva ola democratizadora eran favorables. Samuel Huntington lo expresa en los siguientes términos:

Una ola de democratización es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo. Una ola también implica habitualmente la liberalización o la democratización parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democráticos. En el mundo moderno se han producido tres olas de democratización.<sup>245</sup>

245 Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona: Paidós, 1994, p.17.

Los rasgos distintivos del cambio desde un orden político autoritario hacia la democracia, especialmente los relacionados con la liberalización del régimen político, se ubican en la ampliación y el reconocimiento de libertades y derechos de los individuos, entre las que se encuentran la libertad de expresión, libertad de prensa, y la diversidad de fuentes de información. Las libertades públicas, que son las libertades de los ciudadanos frente al poder político, son las que permiten agregar una capa de liberalismo al orden político, pues mediante su ejercicio se ponen límites a los poderes y funciones del Estado, se establece vigilancia sobre el poder y se introducen en la agenda de la opinión pública los temas que a los ciudadanos les interesa discutir y hacer visibles.

La única forma de gobierno que puede garantizar los derechos humanos es la democracia, pues solo en democracia se promueve la tolerancia y el respeto hacia la pluralidad de intereses legítimos de las diversas voces de la sociedad. El ejercicio autoritario del poder tiende a controlar y manipular la información, a obstaculizar la difusión de la verdad sobre los asuntos públicos, a someter a los medios de comunicación para evitar que difundan información crítica del poder.

El control de la información y las estrategias autoritarias para debilitar mediante la coacción o la descalificación las libertades de expresión y de prensa, asfixia a los individuos porque les impide ejercer otros derechos. La libertad de expresión permite visibilizar y denunciar abusos de poder o violaciones a otros derechos. Tan importante es contar con fuentes de información diversas, múltiples empresas periodísticas, medios impresos, audiovisuales y sitios web, como poder leer, escuchar y observar a través de esos medios, opiniones y contenidos plurales. Además, bajo la protección de una ley, tener la posibilidad de solicitar y recibir información que es administrada por las instituciones públicas. Este último campo, es el que corresponde al derecho de acceso a la información.

Las condiciones favorables para ampliar el catálogo de libertades y derechos humanos se presentaron en la coyuntura de la alternancia del año 2000. Si bien la libertad de expresión y la libertad de prensa eran reconocidas en la Constitución, así como el derecho a la información, en los hechos el ejercicio de tales libertades estaba subordinado a la preservación del régimen político autoritario, que solo de manera dosificada, permitía su ejercicio, siempre que no se pusiese en riesgo sus intereses.

Respecto del derecho a la información, la realidad es que se trataba de una referencia normativa sin efectos prácticos en la vida cotidiana. Ninguna de las vertientes de dicho derecho se había regulado. En esa circunstancia, la exigencia de crear una ley federal que permitiera el acceso a la información en posesión del gobierno le dio claridad al debate, y dejó en claro, que no se trataba de regular el ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de prensa, sino el derecho de acceso a la información pública gubernamental.

En México, uno de los primeros autores que contribuyeron a la delimitación conceptual del derecho a la información, en los años previos a la alternancia en la presidencia de la República, fue Sergio López Ayllón, quien intentó esclarecerlo a partir de la formulación de las siguientes interrogantes: ¿En qué consiste el derecho a la información? ¿Quiénes son considerados sujetos obligados? ¿Cómo se puede proteger?<sup>246</sup> El derecho a la información -dice López Ayllón- se conforma por los términos "derecho" e "información". Tener derecho a algo, significa que un individuo tiene la posibilidad de realizar un acto, el cual está protegido por una norma y por lo tanto cualquiera que pretenda obstaculizar ese derecho, debe abstenerse de hacerlo.<sup>247</sup>

Con base en las precisiones sobre los términos "derecho" e "información" López Ayllón propone la siguiente definición del derecho a la información: "El concepto de derecho a la información comprende un conjunto de tres facultades interrelacionadas - difundir, investigar y recibir información - agrupada en dos vertientes, a saber: a) el derecho a informar y b) el derecho a ser informado".<sup>248</sup> Aporta una definición del término "información", para distinguirlo de la palabra "comunicación", que suelen utilizarse de manera indistinta. Para López Ayllón, la información, es el contenido de los procesos de comunicación; la información "se refiere a los hechos, datos, noticias o acontecimientos susceptibles de ser verificados".<sup>249</sup>

Los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental son:

- El derecho a atraerse información.
- El derecho a informar, y
- El derecho a ser informado.

Para Jorge Carpizo, cada uno de estos tres aspectos, a su vez, comprende diversas vertientes. Veamos:

1. El derecho a atraerse información incluye las facultades de: a) acceso a archivos, registros y documentos públicos, y b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

<sup>246</sup> Sergio López Ayllón, con base en acontecimientos históricos, en el análisis de la legislación comparada y la doctrina que existía hasta entonces, propone delimitar y comprender el concepto "derecho a la información", en *El derecho a la información*, México: IIJ/ UNAM / Miguel Ángel Porrúa, 1984.

<sup>247</sup> Sergio López Ayllón menciona las definiciones de derecho, derechos subjetivos y su clasificación, en: Eduardo García Márquez, *Introducción al estudio del derecho*, México: Editorial Porrúa, 1993.

<sup>248</sup> Sergio López Ayllón, *Derecho a la información*, op. cit. p. 160.

<sup>249</sup> Sergio López Ayllón, *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*, Cuaderno de Transparencia no. 17, México: IFAI, 2009.

2. El derecho a informar incluye: a) las libertades de expresión y de imprenta, y b) de constitución de sociedades y empresas informativas.
3. El derecho a ser informado incluye las facultades de: a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa, es decir el derecho a atraerse todas las noticias y c) con carácter universal, o sea que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.<sup>250</sup>

El derecho a informar comprende la capacidad de investigar y difundir información, dotando de mayor complejidad a las libertades de prensa y de expresión incluidas en las Declaraciones de derechos de finales del siglo XVIII. Este derecho que se asocia con las actividades diarias de los periodistas y de los medios de comunicación y con la libertad de cualquier persona a difundir datos, documentos y opiniones por cualquier medio, aunque no sea periodista.

Al debate en México sobre el derecho a la información es preciso añadir las diversas posturas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que inicialmente sostuvo la tesis de que la frase "El derecho a la información será garantizado por el Estado" añadida al artículo 6º constitucional en 1977, constituyía una garantía social de los partidos políticos, mediante la cual el Estado, estaba obligado a permitir que los partidos políticos difundieran con libertad en los medios de comunicación, sus opiniones, proyectos e ideologías, y que no se trataba de una garantía individual que posibilitaba a cualquier ciudadano a solicitar información en manos del poder público. Tiempo después, la Suprema Corte de Justicia modificó su postura para ampliar los alcances del derecho, al manifestar que el derecho a la información estaba "estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, que exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa" y que el derecho a la información era una garantía individual.<sup>251</sup>

Ernesto Villanueva considera que:

El derecho a la información *lato sensu* puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad. Y, en *stricto sensu* cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público.<sup>252</sup>

<sup>250</sup> Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México", en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez, *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México: UNAM, 2002, p. 71.

<sup>251</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XI, Tesis Aislada, no. P XLV del 1 de abril de 2000, p. 72

<sup>252</sup> Ernesto Villanueva, *Derecho de la información*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México: Universidad de Guadalajara, Miguel A. Porrúa, 2006, p.68.

La interpretación del derecho a la información en *stricto sensu*, permite ubicar una de sus vertientes, que es la posibilidad de conocer de cerca, la información que generan y resguardan las instituciones públicas, que se denomina: derecho de acceso a la información. Este autor delimita el derecho de acceso a la información en los siguientes términos.

El derecho de acceso a la información pública sería entonces un círculo más pequeño que formaría parte del círculo amplio del derecho a la información. Y este derecho estaría compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera, los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado, de acuerdo con la ley.<sup>253</sup>

Es posible advertir en el texto de Villanueva, el camino que podría seguirse para delinear los primeros trazos de una ley reglamentaria del derecho a la información: concentrar los esfuerzos en garantizar el acceso de las personas a los documentos en manos del poder público. Es importante tener presente que el derecho de acceso a la información es un derecho humano, y como tal es preciso analizarlo. Al respecto, Miguel Carbonell, afirma que:

Los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna"..."Los derechos fundamentales deben ser universales, porque protegen bienes con los que debe contar toda persona, con independencia del lugar en el que haya nacido, de su nivel de ingresos o de sus características físicas.<sup>254</sup>

Para este mismo autor, la protección a derechos básicos del derecho de acceso a la información opera de dos distintas maneras: a) La primera es en relación con la posibilidad de darle contenido, calidad y sustancia a otros derechos fundamentales, y b) La segunda reside en el valor autónomo que tiene la información como bien jurídico.<sup>255</sup>

Sobre la naturaleza y alcances de los derechos humanos, Luigi Ferrajoli, expresa:

Son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir

253 Ernesto Villanueva, *ibid.* p. 69.

254 Miguel Carbonell, "El acceso a la información como derecho fundamental", en Sergio López-Ayllón, *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México: UNAM-IFAI, 2006, p.4.

255 *Ibid.* p.7.

lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por *status* la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.<sup>256</sup>

De acuerdo con este autor, es posible afirmar que el derecho de acceso a la información debe ser considerado como un derecho fundamental, pues su objetivo es proteger bienes básicos.

El ejercicio de la libertad de expresión sin información verídica y documentada carece de contenido. Para que las libertades de expresión y de prensa cumplan con la función social de alertar a los ciudadanos sobre abusos del poder, es necesario que se nutran de datos, cifras, documentos y archivos que están en manos del poder público. Una voz en la opinión pública, que está acompañada de información documentada, puede al menos sembrar la duda sobre las acciones del poder y desvelar actos ilícitos.

En los procesos electorales, los votantes necesitan de información verídica para evaluar el desempeño de los gobiernos, de los partidos y candidatos, y emitir un voto razonado. Sin información, el derecho al voto se orienta por la fuerza de los vientos que soplen o por las limitaciones del entorno político y social. Sobre la relación entre la información y la capacidad de decidir en una coyuntura político electoral, Roberto Saba, considera que:

Dar poder al pueblo para que decida cuestiones públicas directa o indirectamente sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados fuertemente dañinos para la comunidad. El derecho a la información es, en consecuencia, una precondition del sistema democrático y del ejercicio de la participación política de la ciudadanía.<sup>257</sup>

Todos los días, los servidores públicos toman decisiones, generan documentos, crean programas, despliegan políticas gubernamentales, realizan compras, hacen que funcione el aparato del Estado. Cada acción realizada por quienes ejercen el poder y quienes forman el aparato gubernamental, deja huella de sus actos, en los documentos. En una democracia "los ciudadanos deben tener la capacidad jurídica de conocer en todo momento la conducta de sus gobernantes. De otra manera es imposible asignar responsabilidades a los malos funcionarios y recompensar a los buenos"<sup>258</sup>

<sup>256</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid: Trotta, 1999, p. 37.

<sup>257</sup> Roberto Saba, "El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno", en: *Derecho Comparado de la Información*, núm. 3, enero-junio, México: UNAM, 2004, p. 158.

<sup>258</sup> Miguel Carbonell, "El acceso a la información como derecho fundamental", en Sergio López-Ayllón, *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México: UNAM-IFAI, 2006, p. 8.

Sobre la estrecha relación que existe entre el desarrollo democrático, el desempeño de los gobiernos y el control del poder, Salvador O. Nava Gomar, afirma: "El grado de apertura informativa se ha convertido ya en un referente para observar el grado de consolidación democrática y avance genérico de los entes públicos"..."A mayor y mejor tipo de controles, más eficaz será el Estado democrático. Los controles tradicionales, si bien imprescindibles, resultan insuficientes; la tradicional tríada diseñada por los clásicos no basta para que los poderes se controlen a sí mismos, de ahí que la participación ciudadana crezca con ahínco y se dibujen medios de control individualizado para que el ciudadano exija rendición de cuentas y haga valer sus derechos por sí mismo"..."Un aparato estatal que niegue, retenga oculte, dificulte acceso a la información pública simplemente no es democrático. Actuar en sentido contrario, traslada el ánimo del gobierno a la *razón de Estado* tan bien recomendada al principio por Maquiavelo, tan solo para mejor detentación del poder por el poder mismo".<sup>259</sup>

Después de la reforma al artículo 6º constitucional de 1977 se perfilaron dos tendencias: una de ellas sostenía que el derecho a la información era un derecho social o colectivo, y la otra lo consideraba como un derecho individual. La confusión se originó desde las imprecisiones de la reforma al 6º constitucional y la inexistencia de una definición clara sobre los alcances del derecho a la información, así como de sus distintas vertientes. López Ayllón confirma que el derecho a la información "es un derecho humano, y por lo tanto, se otorga en principio a todas las personas. Tan es así, que todos los instrumentos internacionales de derechos humanos lo reconocen".<sup>260</sup>

El derecho a la información y el derecho de acceso a la información son libertades que una persona puede ejercer o no, dependiendo de su voluntad, siempre que se encuentren protegidas por la Constitución y existan leyes que reglamenten su ejercicio. No son sinónimos. El primero constituye el conjunto más amplio, en el que, el derecho de acceso a la información es solo uno de sus componentes. Entre los otros componentes del derecho a la información hay que considerar por lo menos los siguientes: derecho de las audiencias, secreto profesional del periodista, objeción de conciencia de los periodistas, regulaciones sobre medios públicos, transparencia publicitaria, radiodifusión, etc.

<sup>259</sup> Salvador Nava Gomar, "El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización", en Sergio López Ayllón, (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución*, México: UNAM/IFAI, 2006, pp. 53- 54.

<sup>260</sup> Sergio López Ayllón, *El derecho a la información*, México: IIJ/UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1984, p. 167.

Si un ciudadano desea solicitar información o documentos en posesión de los poderes públicos, puede dar un paso al frente y solicitar la información de su interés. Si no desea solicitar información ni consultar documentos en manos de una autoridad, nadie lo obligará a hacerlo, pero tampoco ninguna autoridad podrá impedir que lo haga, si es que así lo desea. Este es el campo específico del derecho de acceso a la información.

Por otra parte, se suele utilizar el término "transparencia", casi como un sinónimo del derecho de acceso a la información. Por lo que se hace necesario realizar algunas precisiones. De acuerdo con la legislación vigente en materia de derecho de acceso a la información, la transparencia se refiere a la información o conjunto de datos que las instituciones públicas, y en especial los sujetos obligados por las leyes, deben poner a disposición del público en plataformas electrónicas de fácil acceso, sin que medie ninguna solicitud de acceso a la información. Este tipo de información se encuentra dispuesta en la normatividad vigente de manera puntual, y de manera genérica es conocida con el término: "Obligaciones de transparencia" de los sujetos obligados.

Otra acepción del término "transparencia" alude a la cualidad de los objetos o de la información. Actualmente el campo de la transparencia se ha ensanchado de manera notable. Esta dimensión corresponde a la vertiente republicana del poder, que exige la mayor visibilidad posible de los asuntos públicos. Se trata de una obligación de los poderes públicos, que en cualquier momento pueden ser sometidos al escrutinio de los ciudadanos.

La transparencia despoja al Estado del argumento de que tiene razones y objetivos propios, que son distintos y a veces contrarios a los objetivos de los ciudadanos. La publicidad de las decisiones y acciones del gobernante es un dardo envenenado al despotismo, a la idea autoritaria de que quien gobierna puede conducirse con impunidad, de espaldas a los gobernados, y por lo tanto ocultar discrecionalmente la información que administra.

La posesión de información y su ocultamiento hace posible que los gobiernos actúen con impunidad, abusen del poder, porque es altamente probable que los intereses del gobernante no coincidan con los intereses de los gobernados. Dominio y control sobre la masa, una masa relegada, menospreciada, tratada como menor de edad, sin información y sin ilustración, es lo que conviene al poder público cuando se ejerce con rasgos autoritarios.

Un orden político que se asume como democrático, no puede eludir la obligación de hacer público su funcionamiento. Negarse al escrutinio público es típico de órdenes políticos totalitarios y autoritarios. Hay un vínculo directo entre los órdenes políticos autoritarios y el ocultamiento de información. Es muy complicada la coexistencia de un orden político autoritario y de ciudadanos libres e ilustrados que exigen el ejercicio de sus derechos. El precio que deben pagar los ciudadanos por cuestionar al poder, en un orden político autoritario, es la coacción, ser agraviados desde el poder, ser señalados, convertirse en objeto del discurso de odio del líder político autoritario.

El poder siempre opone resistencia a mostrar los archivos y los documentos a los ciudadanos. Cuando lo hace, se reduce el margen de maniobra con el que opera. Frente a la resistencia del poder de hacer públicas sus decisiones, se oponen las libertades y derechos fundamentales. De acuerdo con José Antonio Aguilar Rivera: "Transparencia y acceso a la información no son la misma cosa. La transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones"<sup>261</sup> Para Norberto Bobbio, no hay definición de la democracia "que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transparencia del poder"<sup>262</sup>

Por otra parte, se encuentra el término "rendición de cuentas", que también suele utilizarse como sinónimo del ejercicio del derecho de acceso a la información, ya que las personas, al solicitar información al poder público, de alguna manera lo obligan a rendir cuentas. Pero para evitar equívocos, es necesario delimitar con mayor rigor este concepto próximo.

Uno de los especialistas más reconocidos en México, nos ofrece un marco de referencia puntual para definir y establecer los alcances del término. Por su relevancia me permito hacer una extensa cita de Andreas Schedler:

La discusión contemporánea sobre la rendición de cuentas se origina en inglés, la *lingua franca* de la comunidad internacional, pero también de la ciencia política comparada. La palabra mágica, el concepto clave se llama *accountability*, A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la tradición más común y la más cercana es la *rendición de cuentas*..." "La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones"..." "Rendir cuentas implica la obligación de responder a preguntas incómodas; y al revés, exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas incómodas. ¿Pero qué clase de preguntas? En principio las agencias de rendición de cuentas pueden averiguar dos tipos de cosas. Pueden pedirles a los funcionarios públicos que informen sobre sus decisiones o les pueden pedir que expliquen sus decisiones"...."El corazón de la rendición de cuentas es el diálogo crítico. No se trata de un juego de un solo tiro sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos...La rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo."<sup>263</sup>

261 José Antonio Aguilar, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuaderno de Transparencia no. 10, México: IFAI, 2006, p. 11.

262 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México: FCE, 1986, p. 9.

263 Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuaderno de transparencia no. 3, México: IFAI, 2006, p. 15.

Una definición rigurosa de rendición de cuentas alude a un proceso que protagonizan dos entes públicos; en donde, un ente público tiene la facultad de exigir cuentas, y el otro, tiene la obligación de rendir cuentas. El órgano que tiene la función de exigir cuentas lo hace de manera puntual, es decir, le presenta un pliego de temas, preguntas y requerimientos informativos, y el órgano obligado a rendirlas, tiene que responder de manera puntual y exhaustiva a cada uno de los planteamientos que le han sido formulados.

A partir de este primer ejercicio en el que se fijan los términos básicos del proceso, se suceden una serie de intercambios de información, análisis y explicaciones de parte del ente obligado hacia el personal del ente que ejerce la facultad. Una vez que se agotan los tiempos y fases del proceso de intercambio, el ente que ejerce la función de fiscalizador de las cuentas, emite un dictamen en el que se establecen observaciones y requerimientos diversos, en función del tipo de auditoría que se hubiese realizado. Al final del día, en un escenario en el que el ente obligado ya no pueda solventar requerimientos recibidos, el órgano fiscalizador emite sus resoluciones finales, que eventualmente pueden derivar en el desarrollo de procesos de responsabilidad de diverso tipo, incluida la penal y la responsabilidad por daños patrimoniales.

Los programas y procesos de rendición de cuentas son realizados por los órganos especializados para realizar dichas funciones. Las auditorías a las distintas dependencias y programas del gobierno federal, así como sobre el uso de los recursos federales, se encuentran a cargo de la Auditoría Superior de la Federación. Este órgano se encuentra adscrito a la Cámara de Diputados, tiene autonomía técnica, pero es necesario señalar que al final del día, se encuentra limitado por las políticas y decisiones de la Cámara de Diputados, que en última instancia aprueba o no sus resoluciones.

La Auditoría Superior de la Federación ha ganado presencia y respeto en los últimos años, pero no obstante que realiza una gran cantidad de auditorías, no dispone del presupuesto ni de la capacidad institucional necesaria para realizar auditorías en un mismo año a todo el gobierno federal, a todos sus programas, ni a todos los entes públicos de los tres niveles de gobierno que reciben recursos públicos federales.

En las entidades federativas, los programas y procesos de rendición de cuentas se encuentran a cargo de los órganos de fiscalización locales, que se encuentran adscritos a los correspondientes congresos locales. Dados los efectos que podría tener una auditoría adecuadamente realizada, sobre el desempeño y credibilidad de una entidad pública y sobre quienes la dirigen, los resultados de las auditorías suelen estar sometidos a descalificaciones políticas. El trabajo técnico suele estar sometido a presiones políticas. Se da el caso de que los nombramientos de los titulares de los órganos de fiscalización se deriven de procesos de negociación política con presencia de fuertes intereses partidistas. En el caso de que los responsables de los órganos de fiscalización se tomen en serio su trabajo, puede ser objeto de presiones, hasta el punto de ser capturados por el poder político en turno o por la fracción parlamentaria que predomina en el Congreso.

Como puede advertirse, la rendición de cuentas es un proceso complejo y necesario para la vida democrática, para controlar los excesos de quienes ejercen el poder, para rectificar las políticas gubernamentales gestionadas de manera deficiente, y sobre todo para garantizar que el ejercicio de las funciones y de los recursos públicos se realice bajo el marco de las leyes y de la Constitución.

Dado que este proceso de rendición de cuentas implica un intercambio de información entre los entes públicos involucrados, con relativa frecuencia se traslada el término de rendición de cuentas para referir acciones relacionadas con el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Para ilustrar la diferencia entre la rendición de cuentas y el ejercicio del derecho de acceso a la información, me permito traer a colación la distinción que realiza Guillermo O'Donnell entre la rendición de cuentas horizontal y vertical, donde la rendición de cuentas "horizontal" se refiere a relaciones de control entre agencias del Estado, mientras que la rendición "vertical" de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.<sup>264</sup> En el primer caso se trata de la relación horizontal entre el órgano fiscalizador y el ente público que se va a auditar. En el segundo caso se trata de la relación asimétrica y por lo tanto vertical, entre cualquier persona que realiza una solicitud de acceso a la información a cualquier de las múltiples ventanillas que conforman las estructuras del gobierno y de los poderes públicos.

O'Donnell matiza aún más sobre la cuestión, al señalar que:

El contraste entre ejercicios "horizontales" y "verticales" de rendición de cuentas se basa en la metáfora espacial con la que convencionalmente describimos relaciones de poder. Según la clásica imagen de la jerarquía piramidal, hay una relación directa entre la altura y la posesión de recursos: arriba está el poder, abajo la impotencia. En este sentido, la rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes"... "Por su parte, la rendición horizontal de cuentas, si la tomamos de manera literal, describe una relación entre iguales. En la teoría democrática, la expresión paradigmática de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes. En teoría, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se limitan y controlan mutuamente, en un sistema balanceado de pesos y contrapesos... Las agencias de rendición de cuentas pueden ocuparse de asuntos muy específicos. Sin embargo, dentro de sus ámbitos de competencia, deben contar con la autonomía y autoridad suficientes para investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones, en donde sea necesario.<sup>265</sup>

264 *ibid.* p. 33

265 *id.*

Los cuatro términos a los que me he referido tienden a aproximarse cuando se utilizan de manera imprecisa, lo que favorece el uso social de que son objeto de manera indiscriminada; por eso es necesario establecer una delimitación lo más clara posible entre ellos, ya que en estricto sentido no significan lo mismo, ni deben ser usados como sinónimos, salvo que en el análisis que se realice se introduzcan los matices necesarios para contextualizar su utilización.

En esta investigación el foco está centrado en el derecho de acceso a la información pública, y en especial, en el proceso político que hizo posible la creación de la primera Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del estado de Morelos, así como de las reformas constitucionales que la precedieron.



## *Capítulo Tercero*

### *La Democratización de los Regímenes Políticos en el Mundo, en México y en el Estado de Morelos*





## Resumen

El capítulo describe el proceso de alternancia política en México, a partir de un análisis de la democracia moderna entendida esta como régimen político y sustentada en el pensamiento de autores como Robert Dahl y Samuel Huntington, se establece un estudio de la transición democrática del Estado mexicano, desde un enfoque nacional hasta uno regional, haciendo especial énfasis en el caso del estado de Morelos, cuyos cambios de orden político permitieron gestar la creación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.

### **3.1 Enfoques teóricos para el análisis de procesos de democratización.**

Las transiciones hacia la democracia que se han registrado en el mundo desde el inicio de la Tercera Ola,<sup>266</sup> hasta los cambios de régimen ocurridos a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la Unión Soviética, conforman una larga historia de variantes nacionales y locales que no siguieron una guía previamente establecida. Los procesos de democratización no pasan por un comité de admisión, establecido en alguna metrópoli de algún país occidental. El reconocimiento de cada uno de los procesos de democratización o transición a la democracia que ocurrieron durante los últimos 25 años del siglo XX y el primer lustro del siglo XXI, contados a partir de la transición a la democracia en Portugal en 1974, se ha dado a través de diversas vertientes.

Es posible asumir el carácter democrático de un país, a partir del reconocimiento que los países de la comunidad internacional realizan sobre el proceso de cambio político, que implica la instauración de reglas e instituciones democráticas. En otra vertiente, se encuentran los análisis que los periodistas en tiempo real, y los especialistas del ámbito de las ciencias sociales, realizan *ex post*, sobre los procesos de transición a la democracia.

Estos análisis, sirven también para validar el carácter de los cambios políticos ocurridos en cada país o región, cuando los componentes democráticos del régimen político empiezan a predominar sobre los componentes autoritarios.

<sup>266</sup> Samuel Huntington, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1994.

Los periodistas narran lo ocurrido y lo publican casi de inmediato y con ello ofrecen testimonios documentales sobre los procesos de cambio político. En contrapartida, los especialistas y académicos, intentan con cierta distancia temporal identificar la naturaleza de los procesos para indagar sobre las causas probables que hicieron posible su expresión y desenlace. La presente investigación se inscribe en este último campo.

La transición a la democracia no implica la desaparición súbita de los rasgos autoritarios del régimen, menos aún del carácter autoritario de la cultura política, pero sí presupone, el inicio del predominio de los rasgos democráticos y de la existencia de incentivos para que las viejas élites y grupos sociales afines al régimen que declina, empiecen a comportarse con cierta lealtad hacia las nuevas reglas del juego político. La instauración de reglas y normas de carácter democrático, la aceptación de dichas reglas y el respeto a los procedimientos y efectos que implica su cumplimiento, no se realiza de una vez y para siempre.

Si los incentivos para cumplir las nuevas y democráticas reglas del juego político mantienen su atractivo, la lealtad hacia el régimen democrático se mantendrá, siempre que el gobierno y las autoridades que encuentran su legitimidad de origen en esas reglas, ofrezcan un desempeño eficiente frente a las demandas cambiantes y cada vez más exigentes de los diversos grupos y expresiones sociales del país o de la región de que se trate.

La democracia como régimen político tiene una larga historia. Los griegos de Atenas consideraban la democracia como la forma de gobierno que recae en aquellos que participan en la *polis* y en las diversas instancias que existían en la época de Pericles, como la *ecclesia* o asamblea que realizaba sus sesiones en el Ágora, el grupo de los 300 y el Consejo o *boulé*, así como en las decisiones relacionadas con las diversas magistraturas a las que podían aspirar todos los que tenían el derecho de hacerlo,<sup>267</sup> como se narró en el primer capítulo de la presente investigación. Sobre la experiencia de la democracia directa de la *polis* ateniense, hasta las diversas formas de la democracia representativa actual, se ha vertido mucha tinta en las fuentes de la filosofía, de la teoría política y de la historia de las formas de gobierno.<sup>268</sup>

<sup>267</sup> Bernard Manin, "Democracia directa y representación: la selección de los cargos públicos en Atenas", en *Los principios del gobierno representativo*, Cap. 1, Madrid: Alianza Editorial, 1998.

<sup>268</sup> Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México: FCE, 2006.

Las sociedades humanas y los órdenes políticos que han existido a lo largo de más de 2500 años de historia, han experimentado profundos cambios en sus formas de organización, en sus reglas de convivencia y de participación política. Los mecanismos de participación que funcionaban en Atenas, hoy son imposibles de aplicar.<sup>269</sup>

Las comunidades políticas se han vuelto cada vez más complejas, ocupan grandes extensiones territoriales y se integran por un elevado número de ciudadanos; además en los últimos dos siglos se han visto sometidas a la influencia del desarrollo científico y tecnológico, de los medios de comunicación, y en especial, al reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales, entre los que se encuentra el derecho a la información, uno de los ejes temáticos de la presente investigación.

En el siglo XIX, cualquier cambio en los mecanismos de acceso al poder de una región o un Estado, tomaba años en adaptarse; en la actualidad, dichos cambios pueden realizarse en muy poco tiempo. Ningún cambio político trae consigo la condición suficiente para perdurar de manera indefinida. Las instituciones y procedimientos de la democracia representativa pueden debilitarse hasta su colapso y quiebre. Los procesos de democratización pueden ser exitosos y conseguir la instauración o restauración de las reglas e instituciones fundamentales de la democracia, pero siempre se encuentran sometidos a presiones internas y externas, que pueden conducirlos a su caída. Por lo tanto, las nuevas y viejas democracias, siempre pueden correr el riesgo de derrumbarse.

En una democracia se favorece la tolerancia y se admiten todas las expresiones políticas. Del invernadero de la pluralidad, puede provenir tanto la buena semilla como la mala hierba que pone en riesgo a la democracia. Esa es una de las paradojas de la democracia representativa, de permitir que se alberguen en su interior, los virus que pueden debilitarla y hacer posible la regresión autoritaria, incluso en su expresión radical de totalitarismo. Como ocurrió con la experiencia fallida de la República de Weimar en Alemania, que incubó sin advertirlo a tiempo, el peligroso ascenso de su destructor: Adolfo Hitler.

La democracia como forma de gobierno, se ha expresado en las más diversas variantes en las diferentes regiones del mundo a lo largo de la historia. Por ello, es indispensable señalar que la democracia en sus versiones antiguas no es equiparable a las experiencias de las democracias representativas modernas. Al evocar a la democracia como forma de gobierno, se piensa en un modelo ideal. Si se compara a la democracia ideal con las democracias reales, queda la percepción de que los órdenes políticos actuales se encuentran lejos de merecer ese calificativo.

<sup>269</sup> Benjamín Constant, *Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, Ateneo de París, 1819. Tecnos, (2020). [https://fadeweb.uncoma.edu.ar/viejo/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho\\_politico\\_II/biblio/unidad2/Constant.pdf](https://fadeweb.uncoma.edu.ar/viejo/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad2/Constant.pdf)

En el contexto actual, es pertinente utilizar una definición de democracia, que sea capaz de incluir los contenidos básicos que implica la democracia moderna, y al mismo tiempo, ofrezca la posibilidad de contrastar cada uno de sus componentes, con los rasgos del país o región que se pretende analizar, para validar la presencia de un orden político democrático.

De acuerdo con el politólogo Robert Dahl,<sup>270</sup> la democracia: "Es el sistema político entre cuyas características se encuentra su disposición a satisfacer enteramente o casi enteramente a todos sus ciudadanos"<sup>271</sup> los cuales deben tener oportunidades iguales para manifestar sus preferencias en público y tener la garantía de que no serán coaccionados por ello.

Para Dahl, la posibilidad de que los ciudadanos manifiesten de manera efectiva y libre sus preferencias en un país o región determinada, se encuentra asociada con el reconocimiento y existencia en la práctica de los siguientes requisitos mínimos: 1) cargos públicos electos; 2) elecciones libres, imparciales y frecuentes; 3) libertad de expresión; 4) fuentes alternativas de información; 5) autonomía de asociaciones y 6) ciudadanía inclusiva.

Este autor desarrolla un enfoque operativo para determinar el carácter democrático de un régimen político. No considera a la democracia como un ideal a seguir; sugiere estudiar a los regímenes democráticos existentes, a los que denomina "poliarquías", a partir de las instituciones que los distinguen. La pregunta fundamental de Dahl podría ser la siguiente: ¿Cuáles son las características mínimas que debería tener un orden político para ser considerado como democrático?

Dahl analiza las características de las poliarquías a través de dos dimensiones: el debate y la participación. El debate público implica el reconocimiento de las libertades civiles como: la libertad de pensamiento, de expresión, organización, asociación, oposición, libertad de prensa, el derecho a la información y su vertiente más específica, el derecho de acceso a la información. Las mayores o menores restricciones o condiciones propicias para el debate tendrían equivalencia con el grado de liberalización del régimen, ya que son las libertades públicas las que se manifiestan en esa dimensión.

Cuando el debate se multiplica en frecuencia e intensidad, es posible asumir que la vida democrática se enriquece y los procesos electorales se vuelven más competitivos. En cambio, cuando las voces opositoras y críticas son inhibidas y reprimidas, la competencia política se vuelve una simulación y la democracia se debilita.

<sup>270</sup> Robert Dahl, *La Poliarquía, participación y oposición*, Madrid: Tecnos, 1989.

<sup>271</sup> *ibid.* p. 13.

La dimensión de la participación, tiene que ver con la posibilidad real de que los ciudadanos y las diversas expresiones sociales de un régimen político se expresen en relación con sus demandas y preferencias políticas. Si el régimen político se abre para permitir que segmentos de la población que antes estaban impedidos a participar en los procesos para elegir a las autoridades, o excluidos del derecho a convertirse en autoridades, entonces se está en presencia de un proceso de ampliación de la democratización, que a su vez impactará la composición de los órganos de representación política.

En el esquema de Dahl se consideran cuatro posibles puntos de atracción del proceso de democratización: hegemonía cerrada, hegemonía representativa, oligarquía competitiva y poliarquía. En una hegemonía cerrada, el orden político tiende a restringir el debate y la participación a su mínima expresión. Cuando se acepta un mayor nivel de debate sin incrementar la participación, el régimen avanza hacia su liberalización, y puede transformarse en una oligarquía competitiva.

Como sucedió a finales del siglo XVIII y el siglo XIX en Inglaterra o Estados Unidos, época en que se permitía el debate, pero no todos los individuos tenían derecho a votar. Solo podían hacerlo los hombres libres que poseían propiedades. En Estados Unidos no podían votar los esclavos, y las mujeres pudieron ejercer el derecho al voto solo a partir de la aprobación de la XIX enmienda a la Constitución en 1920.<sup>272</sup> Un orden político que se democratiza implicará el reconocimiento del voto universal y la ampliación de la diversidad social en la representación política, sin que ello necesariamente implique fomentar el debate público. En este caso, estaríamos en presencia de una hegemonía representativa.

De acuerdo con Robert Dahl, México podría ser considerado como un orden político que siguió la trayectoria desde una hegemonía cerrada hacia una hegemonía representativa, a partir de 1953, cuando se promulgaron las reformas constitucionales que reconocían el derecho al voto de las mujeres mexicanas. El régimen autoritario aparentó que era democrático, al reconocer el voto universal y celebrar elecciones frecuentes. Pero la organización, realización y validación de esos procesos electorales permanecían sujetos al control del propio gobierno, en vez de estar custodiados por un órgano independiente. Las condiciones para la creación y participación de múltiples partidos políticos no eran propicias, la competencia política efectiva estaba ausente y la equidad en la contienda era una exigencia que subía de intensidad, mientras descendía la capacidad del régimen para responder a los reclamos ciudadanos.

<sup>272</sup> *Sufragismo y feminismo: la lucha por los derechos de la mujer 1789-1945.* (2020). <http://www.historiasiglo20.org/sufragismo/augefemusa.htm>

Al régimen político mexicano, y por extensión al régimen político del estado de Morelos, le hacía falta una buena dosis de liberalización para hacerlos más competitivos, ampliar el debate en el Poder Legislativo y en la opinión pública, garantizar el respeto a las libertades públicas, que la sociedad civil se manifestara con libertad sin ser necesariamente incorporadas en alguna de las organizaciones partidistas tradicionales del PRI, modificar el rumbo de la trayectoria del orden político para avanzar en el proceso de liberalización y democratización.

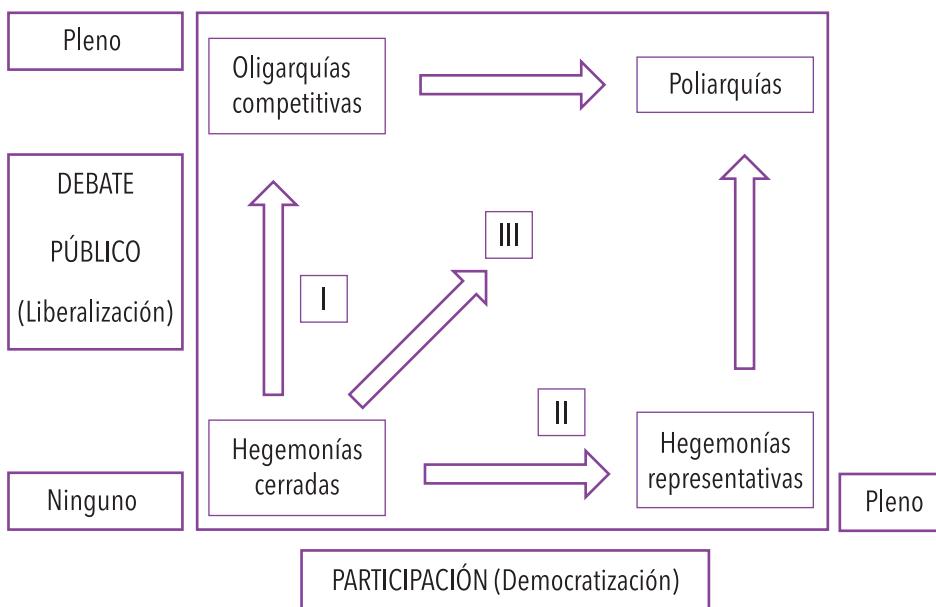
La poliarquía o democracia real, se encuentra en el extremo opuesto de la hegemonía cerrada y representa la aspiración de un orden político que avanza gradualmente en el proceso de democratización. Una vez que un régimen político consigue satisfacer los requisitos mínimos para ser considerado como un régimen democrático, cruza el umbral y entra en una fase de consolidación de las nuevas reglas del juego, pero eso no significa que la democracia despeje los riesgos que permanecen latentes en su interior y que en situaciones críticas podrían debilitarla y hacerla sucumbir.

Para ilustrar este enfoque presento el "Esquema de Dahl" en la siguiente página, en el que se aprecian los probables trayectos que podrían seguirse en los procesos de cambio político. Cada país y cada región sigue una ruta en la que pueden combinarse impulsos hacia adelante, estancamientos o regresiones.

La democracia como régimen político no se crea de una vez y para siempre. Su carácter histórico la vuelve susceptible ante los ataques de las élites y grupos que se sienten desplazados cuando se avanza hacia posiciones cada vez más democráticas y liberales.

Los componentes despóticos y antiliberales que alimentan el autoritarismo en su versión de democracia simulada o de ejercicio populista del poder público, se esconden a la espera de las mejores condiciones para restaurar el *statu quo*, o para ejercer el poder sin respeto a los derechos humanos, sin respeto a la Constitución ni a las reglas democráticas, para fijar restricciones a las instituciones públicas y asediar con constreñimientos reiterados a los opositores y críticos.

### Esquema de Dahl



Elaboración propia, con base en el cuadro de Dahl, 1989.<sup>273</sup>

El régimen político democrático es una expresión humana que debe ser cuidada frente a sus enemigos. La democracia no es inevitable y en cualquier momento puede ser revertida. Cuando un régimen político se mueve hacia los extremos que aluden a las variantes hegemónicas, así como a la vertiente oligárquica, es porque se han debilitado sus componentes democráticos y se acerca el momento de la restauración autoritaria que antecede a la quiebra de la democracia.<sup>274</sup>

273 Robert Dahl, *op. cit.* p.18.

274 Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Universidad, 1987.

Si tenemos en cuenta el estudio de Samuel Huntington sobre la democratización enmarcada en la Tercera Ola, los procesos de transición a la democracia que ocurrieron en Europa del sur y América Latina, prácticamente cubren el último cuarto del siglo XX. Los factores que precipitaron y estimularon el desarrollo de los procesos de cambio democrático son de diversa índole. Se combinan los conflictos entre las élites, el desempeño de los gobiernos autoritarios, la declinación de la legitimidad de los órdenes políticos, las movilizaciones sociales crecientes, con la existencia de condiciones materiales adversas para satisfacer las necesidades básicas de amplios segmentos de la población, entre otros.

En cada país el proceso de cambio político ha seguido un curso diferente. Para Huntington, el arranque de la Tercera Ola de democratizaciones coincide con el 25 de abril de 1974,<sup>275</sup> día en el que mediante la transmisión en una estación de radio de la canción "Grandola Vila Morena", se envía la señal a los actores políticos prodemocráticos del ejército portugués para movilizarse y depoer al dictador Marcello Caetano. El éxito de la transición a la democracia de Portugal, se convirtió en el inicio de un nuevo impulso de democratización en el mundo, cuya fuerza de atracción incluyó a más de 30 países de Europa, Asia y América Latina.

Para los analistas mexicanos, la transición a la democracia en España se convirtió en el proceso más emblemático, dados los fuertes nexos culturales que existían entre México y España, que se enfriaron durante los años que duró la dictadura de Francisco Franco. Para tener un marco de referencia básica sobre esa experiencia histórica, véase el artículo de José María Maravall y Julián Santamaría.<sup>276</sup> Desde entonces a la fecha se siguen acumulando libros y artículos sobre el caso español y sobre las diversas experiencias de cambio democrático que ocurrieron en otras regiones del mundo, así como sobre los riesgos que corren las democracias en el contexto actual.<sup>277</sup>

Me parece necesario disponer de un marco de referencia básico para analizar los procesos de cambio político. Por ello, recupero el enfoque de Robert Dahl que, no obstante que ha pasado medio siglo desde su formulación inicial, mantiene vigencia y utilidad para esclarecer las trayectorias de los procesos de cambio político, el papel de los actores políticos, el proceso de

275 Samuel Huntington, *op. cit.* p.17.

276 José María Maravall y Julián Santamaría, "El cambio político en España y las perspectivas de la democracia", en Guillermo O'Donell, Phillippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa meridional 1*, Barcelona: Paidós Ibérica, 1994.

277 Entre los libros más difundidos en los últimos años, que profundizan sobre los riesgos que padecen las añejas democracias y las nuevas democracias de la tercera ola, destaca el texto de Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, *Cómo mueren las democracias*, México: Editorial Ariel, 2018.

toma de decisiones, así como la modificación de las reglas del juego político con una orientación democratizadora o con un rasgo autoritario. Este enfoque es adecuado para realizar el análisis de cualquier proceso de democratización que haya tenido lugar en el último cuarto del siglo XX, así como en las casi dos décadas que han transcurrido del siglo XXI. Este enfoque también es aplicable a los procesos de cambio político que ocurren en una escala regional o subnacional, como es el caso de las entidades federativas en México.

Para el análisis de la presente investigación, es pertinente su utilización, ya que entre los requisitos o componentes básicos que debe tener un orden político para ser considerado como democrático, Dahl resalta la existencia de diversas fuentes de información. Respecto de este punto, la creación de las leyes de acceso a la información, así como de los correspondientes órganos creados para garantizar el respeto del derecho de acceso a la información, constituyen ingredientes básicos para hacer posible la existencia de diversas de fuentes de información, entre las que destacan, las fuentes de información que corresponden a las instituciones públicas.

Este autor incluye en su enfoque el tema de la información disponible para los ciudadanos, como requisito fundamental para considerar a un orden político que cambia, como un régimen democrático. Por esa razón su enfoque de análisis constituye el telón de fondo para analizar el proceso político que hizo posible en el estado de Morelos, en el contexto de la alternancia nacional y local, la creación de una ley de información pública, que de manera directa respondió a la necesidad de diversificar las fuentes de información de que podrían disponer los ciudadanos.

El requisito que refiere Dahl, sobre la existencia de fuentes diversas de información, se relaciona de manera directa con el ejercicio de otras libertades, como la libertad de expresión y de prensa, así como con el ejercicio de los derechos políticos, como el derecho al voto, a ser votado, a difundir las propuestas políticas, a organizarse, y en especial, con el respeto a los resultados de las elecciones libres, competitivas y limpias. En este contexto, la creación de una ley local de información pública a partir de cuya vigencia empezó a ser posible el ejercicio del derecho de acceso a la información en la entidad, no puede verse solo como un acontecimiento más que ocurrió de manera inevitable.

Desde la perspectiva de la autora de esta investigación, la coyuntura política que propició la creación de la Ley de información pública simplemente pudo haber tomado un curso distinto, y con ello se hubiera truncado la posibilidad de disponer de una ley en la materia. Por esa razón, considero que el proceso político que hizo posible la creación de la Ley y las reformas constitucionales que la precedieron, tiene un carácter excepcional, ya que se vincula directamente con el proceso más amplio de democratización que se vivía en el país y en la entidad, y por ello, merecen ser analizadas las causas que lo hicieron posible el proceso político local que transcurrió en torno a la XLVIII Legislatura del Congreso del estado de Morelos.

### 3.2 La democratización del régimen político y sus efectos en el estado de Morelos.

Para analizar los cambios políticos que ha experimentado el orden político en México, así como sus efectos en el estado de Morelos, durante el periodo que va de las elecciones federales de 1988 hasta la integración del primer gobierno de oposición al PRI, utilizaré la categoría de "régimen político"; cuyos componentes y límites suelen ser más operativos, que los que corresponden a la categoría "sistema político", que tiene mayores alcances teóricos, dado que alude principalmente a la vertiente relacionada con los valores, que suelen imponerse autoritariamente en un orden político.

Pero antes es preciso delimitar los alcances del término "sistema" en relación con el término "régimen". De acuerdo con David Easton, el sistema político comprende: "la serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autoritariamente valores en una sociedad"<sup>278</sup>. El sistema político es un sistema de conductas políticas que se encuentra integrado a su vez en un sistema más amplio que le envuelve, que es el sistema social. Un sistema político se encuentra constantemente influido por el ambiente que le rodea, mediante insumos o "inputs", relacionados con las múltiples demandas y apoyos sociales y políticos que recibe. Los inputs son procesados de diversas maneras por los componentes del sistema, por ello, las respuestas que surgen del interior del orden político mediante los productos o "outputs", tienen también características diferentes.

Las demandas y la generación de respuestas que surgen del sistema conforman un proceso que no se detiene. El sistema se encauza, fluye o se atrofia, y entonces, se vuelve necesario revisar y modificar el tipo de respuestas que reciben cada una de las demandas. De esa manera se busca evitar que las demandas sobrepasen la capacidad de respuesta del sistema, y con ello se provoque inestabilidad y pérdida de legitimidad.

Para Gianfranco Pasquino<sup>279</sup>, la definición de sistema político de Easton se integra por los siguientes componentes: el régimen, la comunidad política y las autoridades. Para este autor, el régimen político es el conjunto de procedimientos, normas, reglas e instituciones que guían las interacciones políticas de una sociedad en un momento determinado. La comunidad

<sup>278</sup> David Easton, *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1992, p. 90.

<sup>279</sup> Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de ciencia política*, México: FCE, 2011, p. 15.

política está integrada por todos aquellos que reciben influencia de los procedimientos, normas, reglas e instituciones, es decir, del régimen. Las autoridades<sup>280</sup> detentan el poder político, ya que están autorizadas por los procedimientos, las normas, las reglas y las instituciones para producir "asignaciones imperativas de valores".

Los componentes de un sistema político interaccionan de manera incesante y sus intercambios no necesariamente son visibles ante los ojos de cualquier persona. Las trayectorias que siguen dichos flujos, así como sus efectos más evidentes, constituyen las huellas que sigue el analista para esclarecer el estado que guarda el sistema en relación con el conjunto de demandas que recibe, que en caso de no atenderse adecuadamente podrían generar problemas sistémicos.

Las asignaciones autoritarias a las que alude Easton no suelen percibirse a primera vista. Cuando se manifiestan las conductas y decisiones de los actores individuales o colectivos que componen el sistema en la vertiente de la comunidad política, es cuando se pueden percibir los efectos que se derivan de la asignación de valores, dadas sus expresiones reiteradas en el tiempo y en los espacios territoriales delimitados por el sistema, como es el caso de las entidades federativas en el contexto del sistema político mexicano.

El sistema solo se deja atrapar si lo desagregamos para efectos analíticos en los componentes que lo integran, e imaginamos las probables trayectorias que podrían seguir las interacciones que establecen los componentes entre sí, así como los integrantes de cada uno de los componentes del sistema.

Es en la dimensión del régimen político donde suelen hacerse más evidentes los cambios que se operan en un sistema político. Por esa razón, resulta útil para efectos analíticos adoptar el enfoque de régimen político, ya que en esta dimensión es relativamente más fácil identificar el carácter democrático, liberal, autoritario o antiliberal de los cambios políticos que se operan en un orden político en la escala de un país como México, o bien en la frecuencia regional como es el caso del estado de Morelos.

Es posible identificar y documentar las evidencias de los procesos de democratización en la dimensión de régimen político. En esta frecuencia se localizan las reglas del juego político, los acuerdos formales e informales establecidos por los miembros de la comunidad política, las

<sup>280</sup> "En cualquier sociedad, independientemente de cómo fueron elegidas, a las autoridades se les reconoce la facultad y el derecho, a veces incluso el poder, de decidir de qué manera los recursos producidos por esa sociedad y anhelados por sus integrantes, es decir, los cargos, el trabajo, las remuneraciones monetarias y en términos de prestigio, las prestaciones previsionales y asistenciales, y con base en qué consideraciones y evaluaciones serán asignados a las personas, a los grupos y a las diversas asociaciones", en Gianfranco Pasquino, *op. cit.* p. 16.

instituciones vigentes y las relaciones que se dan entre ellas; y entre estas, los ciudadanos y las diversas expresiones de la sociedad. Las modificaciones que se operan en los valores y creencias de los ciudadanos son más difíciles de identificar que los cambios que se operan en las reglas del juego.

Por eso es relevante el análisis de los acuerdos de los actores políticos que implican cambios en las reglas del juego político. Habría que esclarecer en cada caso, los factores y las motivaciones que llevan a quienes participan en los procesos de negociación y legitimación de los cambios en la esfera del ejecutivo, y en las sedes parlamentarias a tomar determinado tipo de acuerdos, y no otros.

Los cambios en las reglas del juego estructuran y caracterizan a un régimen político, y pueden dar paso a un cambio de régimen, es decir a un proceso de transición democrática o de regresión autoritaria. Todos los caminos son posibles. De ahí que resulte pertinente seguirle la pista a los cambios que se manifiestan en el campo de las reglas del juego, ya que ofrecen indicios aceptables sobre las características nacientes de los regímenes democráticos y sobre el curso de los procesos de democratización.

La secuencia de los procesos de democratización no es lineal ni existe un modelo infalible a seguir. Cada proceso de democratización se manifiesta en formas variadas e inesperadas, ya sea en la escala de un país o en la escala de una región. La transición a la democracia en la escala de un país no implica en automático, que en todas las subregiones que lo integran, se operen cambios en el régimen político, como para asumir que de manera natural en las arenas políticas locales empezarán a predominar los componentes democráticos.

Una democracia de reciente creación puede coexistir con la persistencia de territorios autoritarios<sup>281</sup> en algunas de sus regiones, como ha ocurrido en México. Fue posible la derrota electoral en la escala nacional del viejo partido del régimen, en el marco de las nuevas reglas del juego que de manera gradual se establecieron en el país durante los últimos 25 años del siglo XX. Mientras que al mismo tiempo persisten algunas zonas autoritarias en las que nunca se ha registrado una derrota electoral del PRI, como es el caso del estado de México.

Cada país establece los acuerdos y arreglos necesarios y diferentes a la vez, para democratizarse y continuar en ello. Los órdenes políticos se construyen sobre tradiciones, sobre bases simbólicas y culturales. La democracia es una construcción constante. Siempre será más probable identificar su inicio o sus desviaciones, que su probable desarrollo o alertar a tiempo sobre los peligros que podrían provocar su quiebre.

<sup>281</sup> Manuel Antonio Garretón, "De la transición a los problemas de calidad en la democracia chilena", en *Revista Política*. Vol. 42. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, 2004.

En los tiempos que corren, la evaluación del estado que guarda el ejercicio del derecho de acceso a la información y la eficacia del órgano garante para tutelar de manera efectiva ese derecho, constituyen indicadores a los que hay que prestar atención para estudiar un ángulo esencial de la dinámica de la democracia o para distinguir su debilitamiento.

Esa es la relevancia que adquirió en 2003 la reforma a la Constitución Política local, así como la aprobación de una Ley de información pública, dirigidas a abrir la caja negra del régimen político local y permitir que el oxígeno de la transparencia empezará a correr en el ejercicio de las funciones públicas.

Sobre los cambios que se han operado en el régimen político en Morelos, han ejercido una notable influencia los procesos políticos de escala nacional; pero también en el plano local se manifiestan cambios políticos que obedecen a una dinámica política específica. Uno de los elementos que ha influido en los cambios políticos de alcance local, es el comportamiento de las élites políticas y sociales, que en momentos críticos le ha dado a la historia política estatal un carácter singular.

El ejercicio de gobierno hasta antes de que ocurriera el desplazamiento del PRI como partido hegemónico, se caracterizaba por la reiteración de diversas pautas. El gobernador de turno solía practicar la exclusión y el hostigamiento hacia los opositores intransigentes que se resistían a colaborar; o bien, les tendía puentes a sus adversarios del interior del PRI o de la oposición, para incluirlos en las alianzas que se requerían para impulsar los programas gubernamentales, siempre que las condiciones permitieran la persistencia en el poder de las élites arropadas por el PRI.

El último capítulo histórico en el que se registraron ese tipo de prácticas, poco antes de la derrota del PRI, fue durante el gobierno de Antonio Riva Palacio López. Las prácticas políticas de exclusión o de inclusión, se ampliaban o reducían de acuerdo con la visión de campo y el talante personal del gobernante en turno. La utilidad de este tipo de prácticas aumentaba en relación con el incremento de las tensiones críticas al interior del régimen político local. La hegemonía del PRI y el amplio margen político de que disponía el gobernador para ejercer el poder, le permitían impulsar el diálogo y la inclusión con riesgos controlados, ya que con esas acciones contribuía a mantener la legitimidad del régimen y a prolongar su permanencia.

La realización de este tipo de prácticas dependía del estilo personal del gobernador en turno para hacer frente a las demandas sociales y políticas, así como a los conflictos que se desencadenaban en la entidad.

El régimen político mexicano tenía en la figura y comportamiento del presidente de la República a su eje articulador. En cada estado del país, el gobernador jugaba un papel similar en la dinámica del régimen político local. Este es uno de los aspectos singulares que expresan la autonomía relativa de los actores políticos locales, respecto de los comportamientos de los actores políticos con presencia nacional.

Antonio Riva Palacio López fue el último gobernador del PRI que completó el periodo de seis años. Pertenecía a una estirpe que jugó un papel destacado en distintas etapas de la historia del país.<sup>282</sup> Aprendió muy pronto a cumplir las pautas de la política tradicional que le abrirían las puertas para el ascenso político gradual en la esfera política nacional, y que luego le facilitarían el regreso a la vida política local, primero como candidato del PRI y luego como gobernador del estado de Morelos. Riva Palacio era un político de añaño molde, pero disponía de capacidad de adaptación y sensibilidad para entender los cambios que se gestaban en la región y en el país.

En una coyuntura crítica como la que se vivió en la entidad y en el país a finales de la década de los 80, Riva Palacio sobresalía por su perfil tolerante, pese a que en el plano nacional prevalecía la propensión a ejercer con rudeza el poder político, en un momento sensible en el que crecía la inconformidad, se incrementaban los problemas y la oposición gradualmente le ganaba espacios al partido del régimen.

Los vínculos de Riva Palacio con los principales actores políticos y sociales de la región contribuyeron a atenuar el posible rechazo, que hubiese provocado que el presidente de la República le otorgara la candidatura a gobernador de Morelos. Este factor personal contribuyó a legitimar su candidatura y más tarde a ganar las elecciones, en contrapunto con lo que ocurría en otras latitudes del país, donde afloraban las divisiones, desertaban los militantes y crecía la capacidad competitiva de los candidatos de la oposición, frente a la disminución de la eficacia del PRI para mantener el control hegemónico de la representación política y del poder público.

La candidatura de Riva Palacio cumplió con todas las fases del ritual legitimador que se acostumbraba en esa época. Dado que el candidato era oriundo de Cuautla, la segunda ciudad más importante de la entidad, y que se le apreciaba por su temperamento conciliador, el PRI pudo

<sup>282</sup> Rodolfo Téllez Cuevas, *Los Riva Palacio, su presencia de dos siglos en la política mexicana*, Espacios Públicos, 14 (32), México, 2011, pp. 103-127. (2020). [https://www.redalyc.org/articulo\\_oa?id=676/67621319006](https://www.redalyc.org/articulo_oa?id=676/67621319006)

sortear con éxito el proceso electoral local. Antonio Riva Palacio había acreditado una larga carrera política y se le reconocía como miembro destacado de la clase política nacional.<sup>283</sup> En la entidad se le recibió razonablemente bien, ya que su candidatura se percibió como reconocimiento a su larga carrera política.

Las elecciones locales de marzo de 1988 para elegir gobernador del estado de Morelos se realizaron cuatro meses antes de las elecciones presidenciales, en medio de las tensiones que se habían suscitado en diversas regiones del país. La campaña a la gubernatura había sido precedida por un agudo conflicto al interior del PRI nacional, provocado por la demanda de diversos grupos y actores políticos que exigían que el proceso para seleccionar al candidato presidencial se democratizara. El presidente Miguel de la Madrid y su grupo compacto, más la nomenclatura del PRI, decidieron dar la espalda a los reclamos para democratizar el proceso de sucesión presidencial, con lo que provocaron uno de los cismas más fuertes que se hayan registrado en la historia del régimen político.<sup>284</sup>

En ese clima turbio y tenso se abrió paso el candidato a gobernador Antonio Riva Palacio. Como en los viejos tiempos del despliegue hegemónico, el candidato a gobernador del PRI ganó las elecciones con 219,703 votos (75.8 %). El candidato del PAN, Ubaldo Mendoza Ortiz, obtuvo la segunda votación más alta con 22,814 votos (7.9 %). La candidata del Frente Democrático Morelense, Manuela Sánchez López, obtuvo 16,619 votos (5.7 %) y el candidato del Partido Mexicano Socialista, Sergio Jiménez Alfonso obtuvo 15,492 votos (5.4 %).<sup>285</sup>

La aceptación que tuvo la candidatura del Riva Palacio, le permitió ganar de manera contundente las elecciones locales. Pero eso no sucederá con el candidato presidencial del PRI, Carlos Salinas de Gortari, que tuvo serias dificultades para levantar su campaña y encontrar eco a sus planteamientos políticos. Esta vez, la transferencia de apoyo y legitimidad no se operó del centro a la periferia, sino de la periferia al centro. Es el candidato a gobernador de Morelos el que contribuyó a atenuar la disminución del apoyo electoral de los morelenses al candidato presidencial del PRI.

<sup>283</sup> Gaetano Mosca refiere que hay ciertas cualidades o requisitos que distinguen a los integrantes de la clase política dirigente, que les otorgan cierta superioridad y que a su vez son valorados por la sociedad a la que pertenecen. Gaetano Mosca, "La clase política" en Gabriel Almond, et. al. *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona: Ariel, 1992, pp. 23-36.

<sup>284</sup> Juan Francisco Escobedo, *Resonancias del México autoritario*, México: UIA, 2000.

<sup>285</sup> Elecciones estatales de Morelos de 1988. (2020).

[https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_estatales\\_de\\_Morelos\\_de\\_1988](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_estatales_de_Morelos_de_1988)

Los vientos de cambio y el efecto catalizador de las demandas democráticas, que corrían por los caminos y ciudades del país, también agitaron a los morelenses. Las inconformidades de los actores políticos y de un segmento muy amplio de la sociedad morelense se manifestó en los resultados electorales. Cuatro meses después de las elecciones para elegir gobernador, el candidato presidencial del PRI recibirá en el estado de Morelos, una votación menor a la obtenida por el candidato presidencial del Frente Democrático Nacional.

No obstante que Carlos Salinas, candidato del PRI, ganó la elección con el 48.9% de los votos, el candidato del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas, el más fuerte candidato opositor, obtuvo votaciones superiores al candidato del PRI en seis estados del país, entre los que se encontraba Morelos. Cárdenas obtuvo 160,379 votos en el estado, frente a los 93,869 votos que obtuvo Salinas.<sup>286</sup>

Los datos electorales confirmaron la magnitud de las fisuras del régimen político autoritario, que serán en el plano local, temporalmente cubiertas por el gobierno de Riva Palacio. Pero una vez que el gobierno estatal cambió de manos, la crisis se acentuará aún más, hasta volverse inmanejable para el PRI y el régimen político.

El horizonte incierto empujó al gobernador Riva Palacio a desplegar sus mejores oficios para gobernar con sensibilidad, una entidad convulsionada por la campaña presidencial de 1988, y en la que el viejo mito del zapatismo latente, que siempre ha esperado el momento propicio para saltar, seguía alimentando el imaginario de las élites y grupos sociales de la región.

El gobierno de Riva Palacio representa la última experiencia política eficaz del modelo hegemónico del PRI a nivel local. El ejercicio de su gobierno se desarrolló en medio de una situación de estabilidad política, con capacidad de respuesta para atender los problemas sociales, con recursos económicos para cuidar las clientelas políticas tradicionales y atender los problemas de orden social como la inseguridad, la impunidad o los derivados de la pobreza y desigualdad, que en caso de agudizarse podrían poner en riesgo la gobernabilidad en el estado.

El gobernador puso en práctica una estrategia de comunicación social llamada "Charla con tu Gobernador", que le permitía mostrar su talante conciliador para atender a los ciudadanos mediante llamadas telefónicas, que se transmitían por diversas estaciones de radio. Promovió

<sup>286</sup> Elecciones federales de México de 1988. (2020). [https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_federales\\_de\\_M%C3%A9xico\\_de\\_1988](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_federales_de_M%C3%A9xico_de_1988)

la inclusión en puestos importantes de su gobierno y en el Congreso local de viejos y nuevos actores políticos, entre los que destacaban algunos egresados de la universidad pública local.<sup>287</sup> El gobernador Riva Palacio contribuyó a reducir la presión política al interior del PRI al no oponerse a la creación de grupos diversos que pugnaban por tener espacios de participación alternos a los que ofrecían las organizaciones tradicionales.

Algunos de los actores políticos que más tarde van a jugar un rol fundamental, tuvieron una relación próxima con Riva Palacio, ya que formaron parte de su gobierno. Juan Salgado Brito, Rodolfo Becerril Straffon y Ángel Ventura Valle, buscaron la candidatura del PRI a la gubernatura en 1994, pero al final del día fueron desplazados por Jorge Carrillo Olea, que se benefició con la candidatura a gobernador por instrucciones presidenciales.

Para hacer posible la continuidad es necesario realizar un intenso trabajo político, disponer de recursos económicos suficientes, forjar acuerdos y alianzas con los actores políticos y sociales con mayor peso específico en la política local. Esa fue la clave del gobierno de Riva Palacio. Esto no significa que en la entidad no hubiera otros problemas, que en el gobierno de Carrillo Olea van a adquirir dimensiones incontrolables, como la inseguridad, la delincuencia organizada, la impunidad de las élites y de sus aliados, así como las prácticas de corrupción.

El régimen político demostró su eficacia durante el gobierno de Riva Palacio, pero en el siguiente gobierno, encabezado por Carrillo Olea, la capacidad del régimen empezó a declinar rápidamente. Incluso los grupos sociales informales y los poderes fácticos -que luego desplegarán sus actividades de manera violenta en el estado- de alguna manera entraban en los pactos que el gobernador actualizaba cada vez que era necesario, y por eso se mantenían relativamente tranquilos.

El estilo de gobierno de Antonio Riva Palacio fue completamente distinto al estilo que seguirá el gobierno fallido de Jorge Carrillo Olea. El gobierno de Antonio Riva Palacio representa la etapa dorada y final del modelo político hegemónico del PRI en su expresión morelense. El gobierno de Carrillo Olea representa el colapso de ese modelo.

<sup>287</sup> Entre los jóvenes que impulsó políticamente Antonio Riva Palacio, destacan: Tomás Osorio Avilés, Víctor Manuel Saucedo Perdomo, César Cruz Ortiz y Alfonso Sandoval Camuñas, que llegaron a ser diputados locales en las legislaturas XLIV (1988-1991) y XLV (1991-1994) del Congreso Local, en: Medardo Tapia, Morgan Quero y David Moctezuma (coord.), *Los rituales del cambio. Transformaciones del régimen y cultura política en Morelos*, México: CRIM- UNAM, 2004, p.165.

Antonio Riva Palacio manejó con habilidad el timón del régimen autoritario y entregó a su sucesor un estado con problemas, pero gobernable. El sucesor tenía otros planes y otra manera de ejercer el poder público. Los rasgos que caracterizaron al gobierno de Riva Palacio, en materia de movilidad social, desarrollo económico y estabilidad política, se verán abruptamente interrumpidos en el sexenio de dos tercios que encabezó Carrillo Olea. Pero no solo eso, además se perfilará un escenario gris con tendencia a negro para el estado, del que no ha terminado por salir. A la interrupción de su desarrollo se agregarán los lastres de la inseguridad, la impunidad, la incompetencia y la corrupción galopante y cínica en las principales instituciones y poderes públicos de la entidad, así como en los municipios.

Muy pronto se acentuaron los desplantes autoritarios del gobernador y de las élites políticas locales. Esta combinación de factores provocó inestabilidad y crisis de gobernabilidad en el periodo de Carrillo Olea, hasta el punto de propiciar su renuncia al cargo.

Carrillo Olea consiguió la candidatura a gobernador con el apoyo del presidente Carlos Salinas. Ningún candidato a gobernador del PRI, que luego se convirtió en gobernador, había conseguido la candidatura por una vía distinta, que no fuese aquella que pasaba por el respaldo directo del presidente de la República en turno.

La diferencia entre los candidatos a gobernador impulsados por el PRI no radicaba en el origen de su candidatura, sino en su personalidad, en las condiciones de la contienda interna, en la política de inclusión que se practicaba y en el escenario político electoral al que se enfrentaba cada candidato. La coyuntura político electoral de 1994 en el estado, no era especialmente favorable para replicar las prácticas y reglas del régimen político autoritario, ya que implicaba el riesgo de pagar costos sociales y políticos cada vez más altos, como ocurrió.

Siendo originario de Jojutla, Jorge Carrillo Olea formalmente cumplía con el requisito de la oriundez. Su biografía política estaba vinculada con las estructuras de inteligencia política del gobierno federal. La candidatura no la obtuvo como resultado de la culminación de una larga carrera política, como había sido el caso del anterior gobernador, sino como pago a los servicios que le había prestado al régimen político y al presidente saliente desde las áreas más sórdidas de la trama gubernamental.

Las ventajas comparativas que le ayudaron a conseguir la candidatura a Carrillo Olea, con el tiempo se volvieron en su contra. El país y el estado de Morelos en particular, requerían de gobernantes con talante abierto, dialogantes y negociadores para encarar los conflictos políticos que se agudizaban, pero el gobernador no pudo sobreponerse al esquema rígido en el que se había formado y menos a su carácter autoritario. Ni siquiera lo intentó. Tensó las cuerdas, otorgó a

sus opositores los pretextos necesarios para movilizarse y exigir cambios de mayor trascendencia cada vez. Relajó la supervisión sobre sus colaboradores, lo que fue interpretado por algunos, como la autorización para establecer acuerdos con los poderes fácticos y para continuar con sus prácticas impunes para expoliar el patrimonio público y hacer negocios a partir de las prácticas arbitrarias que permitía el ejercicio de las funciones públicas.

La situación social y política de la entidad ya no era tan manejable y predecible como en la época dorada del ejercicio hegemónico del poder político. La oposición crecía tanto en el flanco izquierdo como en el derecho. El PRD había integrado a importantes líderes sociales y actores políticos de diferentes regiones del estado, con lo que potencializaba su capacidad para competir electoralmente frente a las élites del PRI.

El PAN por su parte, había conseguido integrar a su estructura a un importante segmento de ciudadanos de clase media con ascendencia social y profesional en las zonas urbanas, lo que le permitía disponer de mejores opciones políticas para competir frente a los candidatos del partido del régimen.

Carrillo Olea se asumía como el autor incuestionable de las decisiones, y esperaba la adhesión incondicional del entorno, como en los mejores tiempos del ejercicio hegemónico del régimen político autoritario posrevolucionario. Con ese marco de referencia rígido enfrentó los problemas de la entidad, entre los que destacan los siguientes: la destitución del presidente municipal de Temixco, que pertenecía al PRI; el proyecto frustrado de construcción de un club de golf en Tepoztlán; la severa crisis de seguridad pública, y las prácticas impunes y arbitrarias que cometieron algunos de sus colaboradores.

El inicio del gobierno de Carrillo Olea coincidió en el tiempo con el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI. Este giro inesperado en la historia truncó el proyecto de Carlos Salinas de imponer a su delfín en la presidencia. Emergió la candidatura de Ernesto Zedillo, con quien el gobernador no tenía una relación fluida. Esta variable es fundamental para entender el desenlace del gobierno de Carrillo Olea.

Con el asesinato de Colosio el 23 de marzo de 1994 y el ascenso de Zedillo como candidato sustituto, Carrillo Olea pierde proximidad con los actores políticos del entorno del candidato que después se convertirá en presidente de la República. No hay una ruptura evidente, pero sí un enfriamiento de las relaciones políticas entre el gobernador y el presidente de la República. Este enfriamiento se traducirá en la falta de apoyos federales para los proyectos del gobernador.

Las élites políticas locales no perciben que el gobernador tenga un proyecto político dialogante e incluyente, solo registran su propensión por ejercer el poder. Los rasgos más autoritarios del gobernador y su poca capacidad para adaptarse a las condiciones de la política local, se manifiestan en las maneras que adopta para enfrentar los problemas de la entidad.

Por ejemplo, ante la necesidad de inversiones en el estado para estimular el desarrollo de proyectos de entretenimiento y turismo, Carrillo Olea supone sin mayores argumentos, que los proyectos de inversión deberían ser apreciados por las comunidades y grupos sociales sobre los que tendrían un impacto directo. Este enfoque pasa por alto la opinión de los habitantes de las comunidades y poblaciones donde se pondrían en marcha los proyectos. Es el caso de la construcción del club de golf en Tepoztlán. El gobierno elude el diálogo social y se ahorra la indispensable construcción de consensos. Ante la rigidez del gobierno de Carrillo Olea, la reacción de los grupos más beligerantes de las comunidades previsiblemente afectadas, así como de los actores políticos de oposición, no se hace esperar.

Los pobladores de Tepoztlán que se sintieron agravados y excluidos por las acciones desdeñosas del gobernador, que toleró acciones represivas de los cuerpos de seguridad, que incluso provocaron la muerte de un habitante de dicho municipio, desplegaron un movimiento social de rechazo al proyecto, que muy pronto captó la atención de la opinión pública nacional.

La crisis social y política provocada por la administración errónea del proyecto del Club de Golf de Tepoztlán, coincidió con otros problemas que tampoco fueron adecuadamente gestionados. Además, la falta de apoyo del gobierno federal se reflejó en serias restricciones presupuestales para impulsar los programas que le interesaban al gobernador o para cubrir el gasto corriente de la administración pública estatal.

En ese contexto, el gobernador intenta desaparecer organismos públicos como el Sistema Morelense de Radio y Televisión y restringe plazas en el servicio público, generando agravios en importantes segmentos de la población, lo que provoca que se incremente el rechazo a su administración y se debilite la estabilidad social y política, que ya se había agrietado con su candidatura incómoda.

Con el incremento en las magnitudes de los problemas locales provocados por sus decisiones, Carrillo Olea llama la atención de medios de comunicación internacionales, como el *New York Times*. En una investigación del periodista Sam Dillon publicada en dicho periódico,<sup>288</sup>

288 Sam Dillon y Craig Pyes, *The New York Times*, 23 de febrero de 1997. (2020). <http://www.nytimes.com/1997/02/23/world/drug-ties-taint-2-mexican-governors.html>

se señalan indicios que llevan a presuponer que el gobernador tenía vínculos de complicidad con bandas de narcotraficantes. El enigma sobre sus probables relaciones con el narcotráfico nunca fue totalmente aclarado. La información publicada en uno de los principales periódicos del mundo llega a México, y sirve de motivación adicional a los grupos sociales y actores políticos que se movilizan en la entidad para protestar contra el gobernador.

Se vislumbran cambios en la correlación de fuerzas políticas en la entidad. En las elecciones intermedias de 1997 ocurrió el ascenso de los candidatos de oposición y la disminución de los votos a favor de los candidatos del PRI. En el Congreso local se da un proceso de recomposición política: el PRI conserva la mayoría<sup>289</sup> pero ya no es una mayoría absoluta con capacidad para cambiar leyes por sí mismo.

En las elecciones locales de 1997, el PAN irrumpió en la escena con el triunfo de Sergio Estrada Cajigal en la presidencia municipal de Cuernavaca.<sup>290</sup> Con el triunfo del PAN en dos municipios, del PRD en 13 y del PCM en uno, de un total de 33 municipios, se inicia un proceso de renovación de las élites políticas locales. Un segmento importante de jóvenes empresarios y profesionistas de clase media, empezarán a llenar los vacíos que dejan los actores políticos del PRI que empiezan a ser desplazados del poder. Tres años más tarde el desplazamiento de las élites políticas del PRI será completo.

Cuando estalla la crisis de gobernabilidad autoritaria del gobierno de Carrillo Olea, el consenso político forjado en torno al PRI no será suficiente para resistir las tensiones políticas, que esta vez provienen de los ciudadanos, de las organizaciones de la sociedad civil y de los partidos políticos de oposición. Carrillo Olea terminó por socavar la estabilidad y la gobernabilidad que había sido preservada por el gobernador anterior. En su expresión local, el modelo político se resquebraja hasta romperse, porque las élites políticas locales son objeto de exclusión y desdén por el militar que había llegado a ser gobernador en un momento crítico.

El escenario es completamente adverso para la continuidad del gobernador. El costo social y político de mantenerlo ya es mayor que el costo que implica su salida; la caída de Carrillo Olea era cuestión de tiempo. Y eso es lo que ocurre. Cae el gobernador en 1998 y con su caída arrastra las escasas dosis de credibilidad que le quedaban a las élites políticas tradicionales arropadas por el PRI. Ocurrió en el momento en el que el presidente Zedillo lo decidió.

<sup>289</sup> Margarita Jiménez y Gabino Solano, *Procesos electorales en la república mexicana (1980-2009)*, México: Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados "Ignacio Manuel Altamirano", Universidad Autónoma de Guerrero, 2009 (2020). <http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/Mexico.pdf>

<sup>290</sup> Memoria. Proceso electoral Morelos 1997 estadístico. Instituto Estatal Electoral. (2020). <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/Antecedentesh/Estadisticae/archivos/Memoria%20ELECTORA%201997.pdf>

La renuncia de Carrillo Olea luego derivará en su desafuero, formalizado en el Congreso local en 1998, durante la XLVII Legislatura (1997-2000). El cargo de gobernador sustituto recae en Jorge Morales Barud, que en esa época presidía el PRI estatal. El cargo lo ejercerá durante el resto del tiempo que quedaba para completar el periodo para el que originalmente había sido electo Carrillo Olea. Entre el final del periodo formal y la realización de nuevas elecciones para gobernador, que para entonces ya se habían empatado con la fecha de las elecciones federales, había un lapso de varios meses, por lo que el Congreso local se vio en la necesidad de nombrar a un gobernador interino, cargo que ocupó, Jorge Arturo García Rubí.

El modelo político en su dimensión local, centrado en la figura del gobernador, en el papel del partido hegemónico, en el control de las expresiones políticas y sociales diversas, aceleró su desplome. Encontró en el gobernador Jorge Carrillo Olea a su principal enemigo, que agotó rápidamente el margen de maniobra que le había heredado su antecesor. Sus desaciertos y desplantes combinados con los excesos de la clase política que integró en su administración y su posterior renuncia al cargo, precipitaron el colapso del PRI en la entidad y allanaron el camino para la alternancia política local en el 2000.

### **3.3 La alternancia política en el estado de Morelos del año 2000.**

La alternancia en el gobierno federal y en el gobierno estatal no fueron acontecimientos inevitables ni repentinos. El país y la entidad, venían de una larga travesía autoritaria, en la que siempre había prevalecido el ejercicio hegemónico del poder político en manos de un solo partido, que a su vez giraba en la órbita del poder presidencial, y en cada estado, en la órbita del gobernador en turno.

La transición a la democracia que tuvo en la alternancia gubernamental, una de sus manifestaciones más emblemáticas, transcurrió por vertientes largas y sinuosas que gradualmente debilitaron la eficacia y legitimidad de los distintos componentes del régimen político autoritario. Llegó un punto en el que se volvió imposible detener el avance y la capacidad de competir de la oposición, y las expresiones de los ciudadanos que se resistían a ser constreñidos por los viejos mecanismos de control del régimen. Los ciudadanos morelenses en una coyuntura crítica se decidieron a ejercer libremente el derecho al votar y decidieron desplazar al PRI del gobierno en las elecciones federales y locales del año 2000.

Para contextualizar la derrota del PRI en las elecciones locales del 2000, es preciso remontarse a la crisis política que se acentuó por los desplantes autoritarios del gobernador Jorge Carrillo Olea (1994-1998), que terminaron provocando la pérdida del cargo, y con ello el colapso del viejo modelo político hegemónico en la escala local, que había tenido en el anterior gobernador, Antonio Riva Palacio, a su exponente más eficaz, como ya se señaló en el apartado anterior.

En la entidad, el desarrollo de las instituciones públicas, el ejercicio de las prácticas políticas y sociales predominantes, así como el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades públicas, nunca tuvieron expresiones lineales. El enfoque liberal combinado con rasgos autoritarios que caracterizó a los gobiernos estatales durante la época de predominio del PRI se tropezó una y otra vez, y con efectos diversos, con las tradiciones y costumbres de las comunidades y pueblos. Para garantizar condiciones mínimas de estabilidad, siempre ha sido necesario atender con destreza la dimensión comunitaria y tradicional de la política y de las prácticas sociales y culturales de las diversas regiones del estado de Morelos. Cuando los gobernantes pasaron por alto o reprimían esas prácticas, provocaban movilizaciones beligerantes y situaciones críticas como las que ocurrieron durante el gobierno de Carrillo Olea.

El principio del fin del modelo político centrado en el rol hegemónico del PRI inició con el registro oficial de la candidatura a gobernador de Jorge Carrillo Olea. Para entender el curso que tomaron los acontecimientos políticos entre 1994 y 1998, periodo que comprendió ese gobierno, así como los cambios políticos que se registraron durante el gobierno interino, que habrían de configurar el marco propicio para la derrota del PRI y el triunfo del candidato del PAN en las elecciones para gobernador en el 2000; es preciso caracterizar el talante autoritario del gobernador.

Las élites políticas del PRI se dividen, su legitimidad y capacidad para competir caen en picada, mientras en la acera de enfrente, los actores políticos de oposición reafirman su presencia y aceptación pública. El des prestigio del PRI y del régimen político autoritario arrastró a los viejos y nuevos actores políticos, que se vieron atrapados por la capa de lodo que se había acumulado durante décadas, pero que ya no pudo ser contenido ni limpiado, por las acciones del gobernador que había desembarcado en Morelos en 1993.

Se agotó el margen de maniobra del régimen, y ante la incertidumbre que se abría, a los grupos sociales no les quedó otra opción que volcarse a la lucha abierta para negociar su lugar en el nuevo entramado político que se forjaba a partir de los restos del viejo modelo político. Imposición de proyectos, incompetencia para gobernar, probables vínculos con la delincuencia organizada se combinaron con el clima de inseguridad que padecían los pobladores de la entidad, donde crecían de manera desmesurada los secuestros.

En este punto de la historia política del estado de Morelos es pertinente plantear la siguiente interrogante: ¿Por qué las pautas políticas que siguió Antonio Riva Palacio se interrumpieron con Jorge Carrillo Olea? Intentemos una posible explicación. Primero, en la política nacional y local, el componente personal que aportan los actores políticos tiene una relevancia significativa para definir la ruta predominante que toma el orden político; y que hace la diferencia entre un periodo de gobierno y otro. Las alianzas que se forjan, las pautas, las reglas del juego, se mantienen; pero si el principal actor político, responsable de operar las reglas y de ejercer el poder, las considera prescindibles o no las aplica con oportunidad y eficacia, esas mismas reglas del juego terminarán por operar en su contra. Eso ocurrió con Carrillo Olea. Su rudeza y autosuficiencia interrumpieron la continuidad de la gobernabilidad y facilitaron el camino de la derrota del PRI. Antonio Riva Palacio y Jorge Carrillo Olea, quedaron registrados en la memoria colectiva como antípodas.

El modelo político local autoritario aceleró su colapso con la imposición por parte del presidente Carlos Salinas, de Jorge Carrillo Olea como candidato a gobernador del estado de Morelos para las elecciones de 1994. Un candidato de origen morelense, portador de una biografía forjada en el ámbito más duro y autoritario del régimen político, vinculado con el mundo militar y con los aparatos de seguridad y de inteligencia; que en México han tenido una larga historia, relacionada con la represión de movimientos sociales y actores políticos.

Carrillo Olea se convirtió en gobernador porque a pesar de que su candidatura no fue bien recibida, el régimen político aún disponía de la suficiente capacidad para controlar las clientelas electorales y los grupos sociales, indispensables para inducir un resultado electoral favorable. Se tenían acuerdos con las organizaciones y los actores políticos más representativos de la entidad; y en línea paralela y discreta, también se mantenían acuerdos con los poderes fácticos de las distintas regiones del estado. Este doble juego del régimen político le permitió persistir en el tiempo y sobreponerse a los escenarios más críticos. El régimen político en acción hizo posible que el candidato del PRI a gobernador obtuviera el 67.2 % de los votos, mientras el candidato del PRD obtuvo el 21.7%, y el candidato del PAN el 8.7% de los votos.<sup>291</sup> Es importante tener presentes estos porcentajes a la hora de evaluar el giro electoral que va a ocurrir en el año 2000.

<sup>291</sup> Elecciones estatales en Morelos, 1994 (2020). [https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_estatales\\_de\\_Morelos\\_de\\_1994](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_estatales_de_Morelos_de_1994)

Cuando los acuerdos empezaron a ser vulnerados por las partes, el régimen político ya no pudo mantener el control de las variables políticas que permitían la estabilidad y la gobernabilidad autoritaria. El modelo político centrado en el PRI tenía la capacidad a nivel nacional y local -por eso su persistencia durante tantos años- para responder a los problemas y administrarlos, porque disponía del control de las estructuras del poder público, de las élites políticas, de las organizaciones sociales y de los recursos económicos y materiales necesarios.

Inclusión, pactos y distribución de incentivos fue la clave de la gobernabilidad autoritaria del régimen, tanto en la escala nacional como local. Si un gobernador por más eficiente que fuera, no tenía los recursos financieros y materiales para distribuir o renegociar los acuerdos y atender las demandas sociales y políticas crecientes, tarde o temprano tendría que enfrentar nuevas crisis y movilizaciones sociales.

En el PRI se profundizaban las divisiones y el resentimiento, y crecía la percepción de que las candidaturas de ese partido ya no ofrecían ninguna garantía de triunfo. Desde la coyuntura electoral de 1988, algunos actores sociales y políticos de la entidad ya no encontraban eco a sus exigencias, ni respuesta a los privilegios que disfrutaban en el pasado. Las tensiones y agravios políticos que afloraron en el periodo de Carrillo Olea se agudizaron, y con el tiempo se convirtieron en la coartada del transfugismo que padecerá el PRI, cuando algunos de sus más representativos líderes y actores sociales empezaron a buscar la cobertura del PRD y del PAN, ante la inminente exclusión de que serían objeto en el reparto de las candidaturas en la coyuntura electoral del año 2000.

El gobernador Carrillo Olea respondía con rigidez y autoritarismo cada vez que tenía que enfrentar algún problema. Pasó por alto que no bastaba con ganar las elecciones para procesar las dificultades relacionadas con el ejercicio de gobierno. Ninguna política se desarrolla de manera automática; la gente expresa su opinión, su aceptación o malestar frente a cada decisión del gobierno. Para aplicar políticas y establecer pautas de gobierno, es necesario hacer política, dialogar, ofrecer argumentos, construir consensos, incluir en los proyectos a los actores sociales, establecer alianzas con las élites, y sobre todo tener una buena relación con el gobierno federal.

El caldero se atizó con los nuevos conflictos y el aumento del rechazo social hacia el gobernador y los actores políticos que durante décadas habían dominado la política en la entidad. Los ciudadanos morelenses le cobrarán la factura al PRI y al régimen político autoritario en las elecciones locales del 2000.

El incremento de la capacidad de la oposición para disputarle al PRI el poder político local, se explica entre otras razones por los vínculos y alianzas de los partidos de oposición con los grupos sociales, urbanos y campesinos que tienen una fuerte e histórica implantación social. Las expresiones ciudadanas críticas, por fuera de las estructuras sociales tradicionales, tomarán

fuerza hasta el final del gobierno de Riva Palacio, dejan un sedimento de movilización y rechazo que se incrementará con las decisiones autoritarias del siguiente gobernador, Jorge Carrillo Olea. El estado de Morelos, ya no es solo un espacio de expresión social y política de las organizaciones sociales comunitarias, campesinas y sindicales, también se ha convertido en un escenario propicio para las expresiones y movilizaciones de los ciudadanos que no pertenecen a las estructuras partidistas y organizaciones sociales tradicionales.

Durante los años inciertos que se vivieron durante el gobierno de Carrillo Olea, y aún después de su caída, la institución política que jugó un rol decisivo en los cambios que se realizaron en el régimen político local fue la XLVII Legislatura del Congreso (1997-2000).<sup>292</sup> Se trató de la primera legislatura en la que el PRI con 12 diputados ya no tenía mayoría absoluta, por lo que tuvo que enfrentar a un bloque opositor conformado por 18 diputados: 12 diputados del PRD, 5 del PAN y un legislador del Partido Civilista Morelense, que de manera unificada actuaron de contrapeso frente al gobierno estatal.

En las iniciativas políticas y legislativas de quienes integraron el Congreso del estado durante esa Legislatura, se registraron algunas expresiones críticas y democráticas de los legisladores. Mientras el gobernador trataba de imponer el silencio, en las organizaciones sociales y políticas próximas al PRI, en paralelo, al interior de Congreso local se incrementaron las voces beligerantes contra el desempeño del gobierno y las acciones de corrupción e impunidad de algunos de sus más cercanos colaboradores. Los diputados de oposición le exigían cuentas al gobernador, y de esa manera el papel del Poder Legislativo estatal empezó a tener mayor protagonismo en la vida pública, y entonces, la sede parlamentaria se convirtió en el escenario de los debates más relevantes que se registraban en la entidad en la antesala de las elecciones del año 2000. Elecciones que llegarían cargadas de tensiones, agravios, divisiones, nuevas correlaciones políticas, emergencia de nuevos segmentos sociales en la política, y una mayor determinación de los ciudadanos para ejercer su voto y a hacerlo valer.

Fue la XLVII Legislatura del Congreso local, la que en mayo de 1998 recibió y validó la renuncia al cargo del gobernador Jorge Carrillo Olea, horas antes de que en el pleno se aprobara el inicio de un juicio político en su contra. La Constitución Política morelense confería facultades al Congreso para calificar la falta absoluta del gobernador y para nombrar a un gobernador sustituto para ese cargo.<sup>293</sup>

292 Instituto Estatal Electoral Morelos. Diputados de la XLVII Legislatura del Congreso de Morelos 1997-2000: PRI (12); PAN (5); PRD (12); PCM (1). (2020). <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/Antecedentes/Estadisticae/1997/02IntdeCon1997.pdf>

293 Artículo 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

El primer intento para suplir al gobernador caído fue impulsado desde fuera del Congreso local, pero los legisladores de la oposición no estuvieron de acuerdo con la propuesta de que Juan Salgado Brito del PRI, ocupara el cargo de gobernador sustituto. Ese primer intento se debilitó prácticamente en el mismo momento en el que se hizo público, ya que se percibió como una nueva imposición centralista. Ante los problemas que generó ese impulso fallido, de inmediato se movieron las piezas, y los legisladores del PRI decidieron apoyar otro perfil político. De esa manera, surgió la opción de Jorge Morales Barud, que concitó el apoyo de la oposición como de los legisladores del PRI. Se trataba de un joven político con una incipiente trayectoria, que no provocaba recelo y resistencias como las había provocado el primer candidato. Esa legislatura del Congreso local será recordada por dos hechos políticos: retirarle formalmente el cargo de gobernador a Jorge Carrillo Olea, y nombrar al gobernador interino, cargo que recayó en una persona que originalmente no había sido considerada para ello.

La decisión final sobre la persona que habría de ejercer el cargo de gobernador sustituto ya prefiguraba el peso específico creciente que adquiría la oposición en la entidad, así como el protagonismo del Congreso para albergar el debate, los conflictos y la conformación de los acuerdos políticos, que habrían de permitirle a la entidad salir de la crisis política que se había profundizado por los desplantes autoritarios de Carrillo Olea. Las soluciones políticas que se forjaron en el Congreso local sirvieron para garantizar la estabilidad en el corto plazo, pero no fueron suficientemente eficaces para evitar el desplome del viejo modelo político y la derrota electoral del PRI en las elecciones del 2000.

Los desencuentros entre los legisladores locales y líderes del PRI no provocaron las divisiones políticas, sino que exhibieron las acentuadas divisiones que al interior de ese partido se habían abierto desde que se impuso la candidatura de Carrillo Olea. El debilitamiento y la pérdida de centralidad y de legitimidad del PRI y de la trama de actores y organizaciones sociales y políticas que se movían bajo su cobertura, ya anticipaba los escenarios electorales negativos que se derivarán de las elecciones del año 2000.

Se inició el periodo del gobernador interino, pero el panorama político se vislumbraba incierto. Por primera vez, las elecciones locales coincidirían en 2000 con las elecciones federales. Las reformas constitucionales que le dieron fundamento legal al empate de las elecciones locales con las elecciones federales se realizaron en 1996,<sup>294</sup> cuando el clima social y político ya empezaba a ser adverso al gobierno de Carrillo Olea. Los motivos para modificar la fecha

<sup>294</sup> Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Cuernavaca, Morelos, 30 de octubre de 1996.

de las elecciones locales para renovar la gubernatura, el Congreso y los 33 Ayuntamientos, obedecían a la intención de reducir costos electorales, y en especial, para atenuar la influencia que ejercían los actores políticos de la Ciudad de México sobre el curso de los procesos y decisiones políticas de la entidad.

En la opinión pública local prevalecía la idea de que, debido a que el candidato a gobernador era designado por el presidente de la República saliente, una vez que entraba en funciones, se topaba con una nueva realidad política, ya que el candidato presidencial del PRI e inminente presidente de la República, podría no tener una buena opinión del gobernador de la entidad, y entonces, por la falta de fluidez en la relación personal entre el gobernador y el presidente, se dificultaban los apoyos a los programas del gobierno estatal. El flujo de recursos del gobierno federal hacia el estado y los municipios, se burocratizaba e incluso disminuía. Por lo que para evitar este desfase que operaba en contra del gobierno estatal, se hacía necesario acoplar el proceso de selección del candidato a gobernador, así como la realización de las elecciones locales al calendario nacional, de tal manera que el nuevo presidente que habría de dominar la escena política nacional también dominara la escena política local.

Esa era la lógica con la que se justificó el empate de los calendarios electorales. Visto a la distancia, tal decisión confirma la estrecha relación subordinada que el régimen político local mantenía con la dinámica del régimen político nacional. Una prueba más de los rasgos autoritarios del modelo político de partido hegemónico e hiperpresidencialismo, que se expresa en el conjunto del país, donde la entidad no era un territorio de excepción.

Como parte del paquete de reformas constitucionales aludido, también se rediseñó la estructura y las funciones del órgano estatal electoral, para darle autonomía en la organización y validación de los procesos electorales de la entidad. Como habría de ocurrir en el ámbito nacional, también las elecciones locales del 2000 fueron organizadas por un organismo autónomo e imparcial, por primera vez en la historia.

A partir de la caída del gobernador y el incremento en las divisiones entre los actores políticos y sociales de las distintas regiones del estado, el futuro para los candidatos del PRI en las preferencias electorales locales era sombrío. El malestar sobre el desempeño ineficiente, corrupto e impune del gobierno estatal era creciente. Por lo que un número cada vez mayor de votantes que en el pasado solían respaldar a los candidatos del PRI, ya no estaban dispuestos a refrendarle su apoyo en las elecciones del 2000.

Para tomar distancia de las actitudes autoritarias del gobernador depuesto, y restablecer las vías de diálogo con los poderes legislativo y judicial, con grupos de la sociedad civil y con representantes de los partidos políticos de oposición, el gobernador sustituto, Jorge Morales Barud, tuvo que desplegar nuevas pautas de comportamiento en el ejercicio del gobierno, para restaurar las bases mínimas de convivencia social y de diálogo político, que le permitieran enfrentar los graves problemas del estado. En este contexto, Jorge Morales trabajó en la conformación del consenso necesario para que el Plan Mínimo de Gobierno, contara con el apoyo de los tres poderes públicos estatales y con el respaldo de los representantes de todos los partidos políticos a nivel estatal. Empujados por la gravedad de los problemas y la presión social y política creciente, el gobernador envió al Congreso local una iniciativa de reformas constitucionales que contemplaba el reconocimiento de las figuras del referéndum, plebiscito y revocación de mandato.

En esa coyuntura política, la posibilidad de que el PRI, como siempre había ocurrido en el pasado, impusiera por sí mismo un programa de gobierno se volvió un objetivo inalcanzable. El margen de acción para el gobierno y para el PRI se había estrechado. A partir de entonces no había política ni decisión relevante que no tuviera que ser consensada con la oposición y con los actores sociales con peso específico en la entidad. Ni los esfuerzos realizados, ni las nuevas políticas gubernamentales, ni el talante moderado del gobernador sustituto, fueron suficientes para reparar los agravios que el gobernador defenestrado había ocasionado a la sociedad morelense. El PRI se precipitaba en caída libre hacia el colapso electoral.

Nuevos perfiles de candidatos incorporados por partidos políticos de oposición, en especial el PAN, empezaban a ser considerados por los electores como opciones para gobernar. Las candidaturas por el PAN de Vicente Fox Quesada a la presidencia de la República y de Sergio Estrada Cajigal a la gubernatura de Morelos, reunían cada día mayores apoyos. El candidato Vicente Fox, realizó una lectura adecuada de las señales que enviaba el electorado, de hartazgo por la corrupción e incompetencia del régimen político y del gobierno federal. Incorporó en sus mensajes de campaña un lenguaje coloquial y frases desenfadadas, que contrastaban con el discurso acartonado y oficialista del candidato presidencial del PRI, Francisco Labastida Ochoa.

La táctica de promover el voto útil, que desplegó el candidato presidencial del PAN, funcionó. La invitación para que los simpatizantes del candidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, que agrupaba a los partidos de izquierda, dieran su voto al PAN, a pesar de las diferencias ideológicas, tenía como objetivo lograr la alternancia en el poder y sacar al PRI de

Los Pinos, después de 71 años de gobierno de un solo partido. El discurso del cambio, aunque impreciso, movilizó a los ciudadanos mexicanos, en un número suficiente como para ganarle las elecciones al PRI. El impulso de Fox como candidato presidencial contribuyó a darle el empujón necesario al candidato a gobernador del PAN, Sergio Estrada Cajigal, que también se hizo con el triunfo.

Las reformas electorales que de manera sucesiva se realizaron en los últimos 25 años del siglo XX, habían generado las condiciones institucionales y legales propicias para hacer posible que los ciudadanos expresaran sus preferencias electorales con libertad, y para que se respetara su voto, por encima de las intenciones manipuladoras del gobierno y del régimen político. La liberalización gradual de los controles del régimen político y la democratización progresiva de las reglas del juego político electoral, así como de las instituciones responsables de organizar las elecciones, tanto en el ámbito nacional como en la esfera local, hicieron viable y tersa la alternancia.

Los escenarios dramáticos y violentos que auguraban los viejos actores políticos en caso de que el PRI fuese desplazado del poder público, no ocurrieron. La transición a la democracia había avanzado lo suficiente para procesar la decisión de los electores, y en el momento en que la mayoría de los votantes decidieron dejar de apoyar al viejo partido del régimen, y legitimar el acceso al poder a un partido de oposición, las cosas se desarrollaron sin mayores sobresaltos. Se desbordaron las expectativas sobre los gobiernos de la alternancia y al final del día no tuvieron el desempeño eficiente que se esperaba.

Los votos de los ciudadanos registrados que fueron a las urnas y decidieron en su mayoría otorgarle su apoyo al candidato a gobernador del PAN, se respetaron, y de esa manera, se abrió paso a la alternancia. Con ese resultado histórico, y luego con la salida del PRI y la llegada al poder del PAN, la transición a la democracia como proceso siniuso de cambio político obtuvo las imágenes más emblemáticas, y de alguna manera reafirmó su pertinencia y legitimidad.

La democracia fundada en el respeto a la voluntad de la mayoría de los electores como resultado de un proceso electoral competitivo en el que los ciudadanos tuvieron información suficiente sobre las diversas opciones políticas en disputa, por fin, después de una larga historia de presencia hegemónica de un solo partido político, empezaba a ofrecer sus frutos y a configurar un nuevo escenario y modelo político para el país y para cada uno de sus estados.

Para disponer de un marco de referencia que permita evaluar el vuelco electoral que ocurrió en la entidad, y que facilitó el camino de la alternancia, recuperó los principales resultados de las elecciones para gobernador. Sergio Estrada Cajigal, candidato del PAN obtuvo 338,158 votos que correspondieron al 54.7% de la votación; el segundo candidato más votado fue Juan Salgado Brito, que compitió por el PRI, y obtuvo 168,458 votos que representaban el 27.2%;

y en tercer lugar quedó el candidato de la Alianza por Morelos (PRD, Convergencia, PCD) Raúl Iragorri Montoya, que recibió 78,523 votos, que representaban el 12.7% de la votación total. Entre las elecciones para gobernador de 1994 y las elecciones del 2000, el PAN incrementó su votación en un 46%; con ese salto cuantitativo consiguió ganar la gubernatura. El PRI que en 1994 había obtenido el 67.8% de los votos, debido a la persistente crisis política y al colapso del modelo político autoritario, redujo su votación en un 40%, suficiente para ser desplazado del poder político local.<sup>295</sup>

La transición a la democracia que hizo posible la alternancia en el estado de Morelos no fue un proceso de súbito. No implicó hacer tabla rasa del pasado y de las realidades locales diversas. Combinó nuevas reglas del juego político con viejas prácticas políticas y sociales, que se acoplaron al nuevo entramado de arreglos formales e institucionales de la democracia, entendida como el procedimiento para legitimar el acceso al poder público de los partidos políticos. Es preciso señalar que el acceso al poder por la vía democrática no es garantía del buen desempeño de los gobernantes. La democracia aporta legitimidad al procedimiento para acceder al poder, y al mismo tiempo implica nuevas exigencias políticas de las instituciones públicas y de los ciudadanos, hacia quienes lo ejercen. Pero es preciso señalar, que el desempeño de los gobernantes y de los representantes populares que surgen de procesos electorales competitivos y libres, alude a una dimensión compleja y distinta, a la que se refiere el tema no menos complejo del acceso al poder.

La XLVIII Legislatura del Congreso local que acompañará la primera mitad del gobierno de Sergio Estrada Cajigal, integrado por 30 diputados, de los cuales 15 pertenecen al PAN, 12 al PRI y 3 al PRD,<sup>296</sup> jugará un papel central e inédito en la coyuntura política que se abrió con el desplazamiento del PRI como partido en el gobierno. El PAN como nuevo partido en el poder, no dispone de la mayoría calificada en el Congreso, como para impulsar por sí solo reformas constitucionales y legales, las circunstancias lo obligarán a buscar alianzas con las otras fracciones parlamentarias, en ese horizonte de posibilidades fue creada la ley de información pública.

<sup>295</sup> Estadística Electoral 2000, IMPEPAC (2021). <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/Antecedentes/Estadisticae/2000/01%20Resultados%20generales%20gobernador.pdf>

<sup>296</sup> Instituto Estatal Electoral Morelos. Integración del Congreso local. Proceso Electoral 2000(2020). <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/Antecedentes/Estadisticae/2000/01%20Resultados%20generales%20diputadospdf>

Este escenario se vuelve propicio para la construcción de alianzas y consensos temporales y focalizados, en función de la naturaleza y alcances de cada proyecto, para fomentar el diálogo y los acuerdos entre los grupos parlamentarios representados en el Congreso. Este ambiente político es favorable para incluir en la agenda legislativa, proyectos de reforma que en otras condiciones hubiesen sido inviables. Las circunstancias políticas le imponen al PAN, el imperativo de dialogar y negociar con las distintas fracciones parlamentarias. La alternancia no es tan propicia para la configuración de una nueva hegemonía que sustituyera a la vieja hegemonía del PRI.

En ese contexto, se habrían de expresar los nuevos actores políticos, ya sin las restricciones y controles que existían durante la época del dominio hegemónico del PRI. En el Congreso local se abrió un capítulo inédito, en el que ninguna fuerza política disponía del poder suficiente para imponer por sí sola ningún proyecto político ni reforma constitucional o legal. El juego político se abrió para todos los partidos con representación en el Congreso así como para los actores políticos y ciudadanos con capacidad de incidir en la agenda parlamentaria local. Todo era posible, y fue posible.

Así se configuró la agenda legislativa, que habría de dar paso a la deliberación pública, y luego a la aprobación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, previa aprobación de una reforma constitucional. La Junta de Coordinación Política del Congreso, abiertamente buscó que se redactara un proyecto de ley que recogiera lo mejor de los diseños y prácticas que en ese momento existían en el país en la materia, y dio los pasos necesarios para que eso ocurriera, pero pudo no haberlo hecho.

La alternancia política no conducía inevitablemente en el interior del Congreso local a un clima de tolerancia y diálogo, que habría de ser propicio para la creación de la ley de información pública. El desplazamiento del PRI pudo haber generado escenarios de fuerte tensión entre los partidos y actores políticos locales. El diálogo bajo el paraguas de la pluralidad se abrió paso a pesar de los augurios pesimistas. La voluntad de los actores políticos, las expectativas de la sociedad, la no configuración de una nueva coalición política dominante y hegemónica que viniese a sustituir el rol que durante décadas jugó el PRI, entre otros factores, le dieron a la XLVIII legislatura del Congreso local que surgió de la alternancia, un rasgo inédito y una oportunidad histórica que supo aprovechar.

El gobernador del estado no se opuso a las iniciativas que los legisladores del PAN impulsaron en el Congreso. Recuérdese que la Ley de información pública surgió a partir de una propuesta que la Junta de Coordinación Política le solicitó a un grupo de especialistas. La decisión de solicitar una consulta profesional externa, había sido motivada por la evaluación de las dos iniciativas que en materia de derecho de acceso a la información ya habían sido presentadas,

tanto la iniciativa que había enviado el gobernador, como la iniciativa que había presentado el grupo parlamentario del PRI. Las acciones de los legisladores no se dirigieron a descalificar las iniciativas ya presentadas, sino a buscar la integración de un proyecto que tuvieran un contenido más completo, y en especial, que recogiera con determinación innovadora, las prácticas y diseños más avanzados en esa materia.

El marco de referencia en el que se mueven los actores políticos locales se caracteriza por sus incipientes rasgos democráticos. Se asume que la transición a la democracia se ha puesto en marcha en el ámbito local. Las decisiones y los acuerdos entre las fuerzas políticas se toman en el marco de las reglas, instituciones y procedimientos previamente establecidos. El futuro político está abierto para todo tipo de proyectos y alianzas.

La política del diálogo y las negociaciones encuentra un momento favorable. Los puntos finos de las negociaciones habrían de radicar en los contenidos de las propuestas que se llevarían a la sede parlamentaria. Si ninguna fuerza política puede imponer su enfoque y sus proyectos, se abre la posibilidad de que sea la naturaleza y alcances de los proyectos, los que induzcan la conformación de nuevos consensos y mayorías, tantas veces como proyectos se impulsen en el Congreso local.

Esas fueron las circunstancias que propiciaron el debate público y la aprobación de la primera ley de información pública estatal. Ni antes ni después de esa ley, ni de la reforma constitucional que la precedió, se han vuelto a configurar condiciones similares, ni proyectos legislativos de esa relevancia, que hubiesen sido aprobados por las legislaturas que siguieron a la XLVIII Legislatura, que hizo posible la creación de la Ley referida. La Ley puede ser considerada como un producto legítimo de la democratización de la entidad, y en particular, de la alternancia política del año 2000.



## *Capítulo Cuarto*

*Proceso Político de Deliberación y Creación del Estatuto Constitucional y Legal de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública en el estado de Morelos*





## Resumen

El análisis correspondiente a este capítulo describe el proceso de creación de las primeras leyes de acceso a la información en México tanto a nivel federal como local, para ello se realiza un recorrido histórico de lo ocurrido con el Grupo Oaxaca y consecutivamente se reflexiona sobre los aportes de la reforma de 2014 que otorgaba al entonces IFAI, el carácter de órgano constitucional autónomo y que a su vez sentó las bases para la creación de organismos locales autónomos en nuestro país. Finalmente, el capítulo enfoca toda su atención en analizar las condiciones que propiciaron cambios político-sociales en el Estado de Morelos y que eventualmente desencadenaron en la creación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.

## 4.1 La aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002.

Una vez que se ha realizado un recorrido histórico, somero, sobre el desarrollo del Estado liberal y su dimensión democrática, así como sobre los diversos enfoques que permiten comprender la naturaleza y alcances del liberalismo moderno y de la democracia, que constituyen la base sobre la que se desarrollará la agenda de las libertades políticas entre las que destaca la libertad de expresión y por extensión la libertad de información, que conforman la base doctrinaria que va a justificar el reconocimiento del derecho de acceso a la información a partir de la declaración de la carta de derechos de la ONU, llega el momento de abordar los procesos políticos que en México y en el estado de Morelos hicieron posible la deliberación pública y la toma de decisiones al interior de los respectivos parlamentos para crear las primeras leyes de acceso a la información en el ámbito federal y en el ámbito local, respectivamente.

El horizonte teórico que nos ofrece el análisis del liberalismo, combinado con el análisis de los procesos de cambio de los regímenes políticos de un esquema predominantemente autoritario hacia un esquema con componentes democráticos definitorios, desde la teoría de la democratización de Robert Dahl, referida en páginas anteriores, constituye el marco de referencia para analizar los procesos políticos que dieron origen a las leyes arriba señaladas en el marco de los procesos de democratización.

Esto significa que la existencia de condiciones políticas favorables para deliberar y articular consensos parlamentarios con el objeto de crear leyes de acceso a la información se explican, entre otras razones, por el relajamiento de las políticas de control del régimen político autoritario que se debilitaba, y que por lo tanto no tenía la fuerza política para imponer por sí solo

los temas de la agenda parlamentaria, ni podía evitar que los actores políticos de la oposición impulsaran proyectos con una clara orientación democrático liberal como fue el caso de las leyes de acceso a la información a nivel federal y local, y que además terminaran motivando el más amplio consenso entre los partidos políticos.

Además de la liberalización de los controles del régimen político es importante destacar dos elementos nuevos que con la apertura democrática adquirieron protagonismo en el proceso de creación de las leyes de acceso. Por una parte, se advierte la participación de los medios de comunicación escritos para impulsar este tipo de leyes, con sus excepciones, como lo veremos en el caso del estado de Morelos. Por otra parte, la emergencia de segmentos de la sociedad civil que desplegaron un amplio activismo en la promoción de la agenda del derecho a la información en las deliberaciones públicas, en la formulación de proyectos de ley, así como en el cabildeo al interior del Poder Legislativo para conseguir su aprobación, como fue el caso de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La acumulación progresiva de reformas que hicieron posible el establecimiento de reglas electorales democráticas, tuvo un punto culminante en la elección de 2 de julio del año 2000, cuando el candidato presidencial del PAN, Vicente Fox Quesada, logró obtener el 42.5% de los votos emitidos<sup>297</sup>, desplazando al PRI de la presidencia de la República después de haber permanecido en el poder por más de 70 años.

Una de las estrategias de comunicación implementadas en la campaña del candidato presidencial del PAN, se centró en el discurso del cambio, que en la práctica se traducía en animar a los ciudadanos a votar en contra del PRI y de las prácticas autoritarias de los gobiernos emanados de ese partido. Vicente Fox hizo un llamado a los votantes a ejercer el voto útil, a otorgar su voto al PAN -incluso a aquellos que simpatizaban con el candidato del PRD a la presidencia, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano- con el objetivo de desplazar al PRI de Los Pinos. Las encuestas sobre preferencias electorales difundidas antes de las elecciones de julio de 2000 mostraban que el candidato presidencial del PRD se rezagaba en las intenciones del voto. Otorgar un voto a Cuauhtémoc Cárdenas significaba una oportunidad perdida para retirar de la presidencia al PRI. Desde el punto de vista táctico, los electores pueden emitir su voto de manera razonada, otorgándoselo a aquel candidato que tiene posibilidades reales de ganar la elección, incluso si no es el candidato preferido del votante. De esa manera se evita la victoria del candidato que concita el rechazo social. La estrategia de comunicación política funcionó. Vicente Fox obtuvo el triunfo en las urnas y el país llegó al nuevo milenio con la sustitución pacífica del poder público del PRI.

<sup>297</sup> Instituto Federal Electoral. Estadísticas de las elecciones Federales de 2000. Elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). <https://portalanterior.ine.mx/documentos/RESELEC/esta2000/inipres.htm>

México experimentó la alternancia en la presidencia de la República con reglas claras en el proceso electoral y competencia partidista real. Las elecciones fueron organizadas por un órgano autónomo, el Instituto Federal Electoral, que por primera vez contaba con un Consejo General presidido por un ciudadano, José Woldenberg. Con estos rasgos democráticos básicos en las reglas de acceso al poder, el país se disponía a tomar distancia de las prácticas autoritarias que habían caracterizado la vida pública durante el siglo XX, para tomar el camino inédito de la democracia.

En la opinión pública nacional se percibía una atmósfera de relativo optimismo. Las noticias y las opiniones publicadas en los medios de comunicación sobre la alternancia política pacífica, hicieron pensar a los ciudadanos que podían incidir en la forma en que el poder político tomaba decisiones y participar libremente en los procesos de deliberación pública.

Al asumir el cargo de presidente de la República, Vicente Fox envió señales de que su administración pretendía promover políticas para transparentar el ejercicio del poder público. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, incluía un programa de combate a la corrupción, que se materializó en enero de 2001 con la creación del Programa Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. La Oficina de la Presidencia de la República difundió una nueva Política de Comunicación, que incluía entre sus principales rasgos, la difusión de información del gobierno federal sin filtraciones, y la construcción de los mecanismos idóneos para un acceso equitativo de los medios a la información pública, sin hacer distinciones entre los medios de comunicación poderosos, especialmente la televisión y los medios de alcances modestos. El presupuesto de la Oficina de la Presidencia, destinado al financiamiento de los medios de comunicación, tuvo una reducción significativa en la administración foxista.

Por otra parte, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM, elaboró un proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>298</sup> que se filtró a la prensa y provocó reacciones críticas, al advertir que el proyecto de ley incluía un artículo que señalaba que el presidente la República tendría la facultad de decidir de manera discrecional cuáles serían las excepciones para justificar el resguardo de información en manos del gobierno federal y evitar brindar la información al ciudadano.

<sup>298</sup> Issa Luna Pla, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México: IIJ-UNAM, 2009, p. 94.

El campo favorable para la discusión de la lista de temas pendientes de la transición democrática, en especial, los temas relacionados con las libertades públicas y el derecho a la información, fue posible por la alternancia en el poder, por la actitud de apertura con la que el gobierno foxista se presentaba ante la sociedad, porque el gobierno federal afirmaba que combatiría la corrupción, por el desplazamiento de la centralidad política del PRI y por el periodismo crítico que cada día se ejercía con mayor intensidad en los medios de comunicación. Era el momento propicio exigir que se regulara el derecho a la información, un tema pendiente de resolver en la agenda de la democracia mexicana desde 1977.

Por caminos paralelos que en el corto plazo se iban a enlazar, académicos y periodistas realizaban foros de deliberación para intercambiar reflexiones y promover iniciativas para ensanchar la vertiente liberal de la democracia. Vertiente en la que se ubica la agenda de los derechos humanos, entre los que destaca el derecho a la información en su sentido amplio, y de manera específica, el derecho de acceso a la información pública.

Los intentos para regular el derecho a la información en los años posteriores a la reforma política de 1977, que tuvieron su origen en esferas gubernamentales o en las élites de los partidos políticos, no tuvieron éxito durante los años previos a la alternancia en el poder del 2000. Una vez que el PRI fue desplazado de la presidencia, las condiciones empezaron a cambiar y los viejos controles políticos empezaron a debilitarse.

En la coyuntura de la alternancia no había condiciones para impulsar una iniciativa de ley en la materia, que fuera redactada de manera unilateral por el gobierno o por los partidos políticos, sin conocer la opinión de los especialistas y de los segmentos de la sociedad próximos al ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de información. La alternancia generó condiciones propicias para que se expresaran ciudadanos y organizaciones sociales que no habían tenido la oportunidad de hacerlo en el pasado.

Así lo percibían académicos de la Universidad Iberoamericana, de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad Anáhuac del Sur, que de manera individual y en sus diferentes campos de especialización, seguían de cerca los movimientos del gobierno federal y los intentos fallidos que realizaba por redactar una iniciativa de ley sobre el derecho a la información. Debido a las notas periodísticas que habían aparecido en la prensa se tenía conocimiento del proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información que se gestaba en la SECODAM y de los puntos deficientes del mismo, que prolongaban las prácticas de opacidad en el manejo y resguardo de la información en manos del gobierno federal.

Los temas asociados con el derecho a la información, estaban en el centro del interés de los periodistas que conformaban la Asociación Mexicana de Editores (AME). El derecho de acceso a documentos públicos, la transparencia publicitaria, la regulación de los medios públicos audiovisuales y el derecho de réplica, eran discutidos en los congresos que cada año organizaba el gremio periodístico.

El proyecto maximalista impulsado en 1997 por legisladores del PAN cuyo principal promotor fue el legislador Javier Corral, que pretendía regular en un solo paso las diferentes temáticas asociadas con el derecho a la información, encontró en aquella época, una postura de rechazo en los representantes de los medios de comunicación. La democratización de la esfera pública nacional como producto de la alternancia, constituyó la oportunidad para abordar con nuevas perspectivas los añejos problemas sin resolver.

El proceso de deliberación pública sobre los contenidos y alcances que debería incluir una ley de acceso a la información pública en México, surgió de una iniciativa promovida por académicos y periodistas, que en el contexto de la flexibilización de los controles políticos que propició la alternancia decidieron participar de manera activa en el debate sobre los alcances que debería tener una ley reglamentaria del último párrafo del artículo 6º de la Constitución Política mexicana que decía: "El derecho a la información será garantizado por el Estado", y sobre el que desde su aprobación en 1977 no se había realizado ninguna reforma legal. Ante la tentativa gubernamental de impulsar un proyecto inadecuado en esa materia, los académicos y periodistas involucrados en ese proceso, decidieron pasar a la acción.

Oaxaca fue la ciudad que albergó el seminario "Derecho a la información y reforma democrática", los días 23 y 24 de mayo de 2001,<sup>299</sup> en donde se dio cita un grupo de académicos, integrantes de la sociedad civil y representantes de 70 editores de medios de comunicación impresos. El derecho de acceso a documentos públicos, la transparencia publicitaria, la regulación de los medios públicos audiovisuales y el derecho de réplica fueron los temas abordados en el seminario. En la verde Antequera coincidieron personas de diferentes esferas profesionales que no se habían involucrado antes en proyectos conjuntos; los académicos se conocían entre sí y habían intercambiado reflexiones aisladas con los periodistas convocados. Los editores de periódicos aceptaron la invitación para dialogar con los académicos, gracias a

<sup>299</sup> Juan Francisco Escobedo (coord.), *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: balance y futuro*, México: INAI, 2020, p. 11.

las gestiones de Luis Javier Solana, que en esa época fungía como asesor editorial del periódico *El Universal*. El elemento aglutinador que forjó el vínculo entre académicos y periodistas, fue el convencimiento de que había que transitar de la reflexión teórica a la acción, dar un paso concreto para avanzar en la regulación del derecho a la información.

Para evitar que los argumentos intercambiados en el seminario fueran archivados en el cajón de un escritorio, el grupo decidió emitir una postura pública, redactar y firmar un documento en el que se describieran los rasgos mínimos que debería incluir una ley reglamentaria del derecho a la información.

El texto redactado recibió el nombre de "Declaración de Oaxaca" y se publicó en todos los medios de comunicación impresos que suscribieron el documento,<sup>300</sup> incluidos periódicos de circulación regional y nacional como *El Universal*, *La Jornada*, la revista *Proceso*, *El Norte*, *Reforma* y *El Informador de Guadalajara*. Sin mencionarlo en la redacción, el documento tenía como principal destinatario la presidencia de la República. El grupo de académicos y periodistas le tomaba la palabra al gobierno de Vicente Fox y lo presionaba, haciendo del conocimiento de la opinión pública los rasgos mínimos que debería incluir una reglamentación en la materia, para evitar que los ciudadanos recibieran gato por liebre, y fuera aprobada en el Congreso una norma que no garantizaría el reconocimiento y la tutela efectiva del derecho a saber sobre la información que se encontraba en posesión de los poderes públicos.

En la "Declaración de Oaxaca" se anunciaba que de los temas asociados con la acepción amplia del derecho a la información que habían sido abordados en el seminario, como la transparencia publicitaria, el secreto profesional del periodista, la regulación de los medios públicos y el derecho de acceso a información pública, tendrían que dejarse a un lado aquellos temas en los que no se habían logrado acuerdos, por lo que se concentrarían en impulsar una sola vertiente del derecho a la información, en la cual sí había consenso: el derecho de acceso a la información.

La Declaración de Oaxaca señalaba que una ley de acceso a la información pública, debería contener al menos los siguientes elementos:

1. Adecuación del texto constitucional para precisar el principio de que la información pública en posesión de los poderes públicos le pertenece a los ciudadanos.
2. Legislar para que los diferentes órganos del Estado que reciben y utilizan recursos públicos sean sujetos obligados a proporcionar la información que requieren los ciudadanos.

<sup>300</sup> Issa Luna Pla, *op. cit.* p. 95.

3. Establecer sanciones para imponerlas a los servidores públicos que injustificadamente incumplan su deber de proporcionar la información solicitada.
4. Establecer un capítulo de excepciones y asegurarse de que éstas sean mínimas.
5. Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad.
6. Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información.<sup>301</sup>

La publicación de este documento le permitió al grupo de seguimiento que surgió del seminario, y que más tarde será conocido como Grupo Oaxaca, contar con un punto de apoyo para empezar a posicionar el tema del derecho de acceso a la información y sus alcances, en la opinión pública nacional. Se trataba de un derecho novedoso, cuyos alcances era desconocidos hasta entonces, para la mayoría de la población. Que un ciudadano pudiera plantearse la posibilidad de tener el derecho de acceder a documentos bajo resguardo de un gobierno, y que los servidores públicos estuvieran obligados por ley a entregar la información solicitada, resultaba difícil de creer. Eso se planteaba en la Declaración de Oaxaca: El reconocimiento y garantía del derecho de las personas para hacerle preguntas al poder, para cuestionar sus decisiones y relacionarse con él de una manera menos asimétrica.

Para dar seguimiento a las propuestas descritas en la Declaración de Oaxaca, se conformó una comisión técnica, integrada por los siguientes miembros: Issa Luna Pla, Juan Francisco Escobedo Delgado, Jorge Islas López, Salvador Olimpo Nava Gomar, Roberto Rock Lechón, Luis Ernesto Salomón, Luis Javier Solana, Miguel Bernardo Treviño de Hoyos, Jenaro Villamil y Ernesto Villanueva.<sup>302</sup> Una vez conformada la comisión técnica, el grupo empezó a ser identificado de alguna manera en la opinión pública. La periodista norteamericana Ginger Thompson, fue quien lo denominó Grupo Oaxaca<sup>303</sup> en uno de los artículos que publicó en el periódico *The New York Times*.

<sup>301</sup> Juan Francisco Escobedo, *La invención de la transparencia*, *op. cit.*, p. 41.

<sup>302</sup> Juan Francisco Escobedo, (coord.) *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: balance y futuro*, *op. cit.* p. 26.

<sup>303</sup> Sobre la creación, objetivos y acciones desplegadas por el Grupo Oaxaca, véase: Fidela Navarro, *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., CEIG Querétaro, 2004; Issa Luna Pla, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México: IIJ-UNAM, 2009; Juan Francisco Escobedo, *La invención de la transparencia*, México: Miguel Ángel Porrúa/ Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública/ Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, 2010; Juan Francisco Escobedo (coord.), *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: balance y futuro*, México: INAI, 2020.

El Grupo Oaxaca aprovechó el momento propicio para incidir en la agenda política nacional, desplegó un discurso que apelaba al fortalecimiento de la democracia, al reconocimiento de derechos humanos, conjuntando de manera exitosa el bagaje teórico de los académicos y el impacto mediático de los periódicos que habían firmado la Declaración de Oaxaca.

Uno de los aciertos del grupo fue trascender a las diferencias y concentrarse en la única temática alrededor de la cual se podía mantener la cohesión de los integrantes. Superados los desacuerdos, en cada una de las prolongadas reuniones de trabajo que sostuvieron los integrantes de la comisión técnica, intercambiaban conocimientos teóricos sobre derechos fundamentales, redactaban ideas y documentos que podrían convertirse en insumos parlamentarios para crear una iniciativa de ley de derecho de acceso a la información, al mismo tiempo que realizaban una vigilancia constante de los pasos erráticos que daba el gobierno foxista en sus intentos por crear una iniciativa de ley de derecho a la información, que le permitiera recuperar el terreno perdido ante la opinión pública. El proyecto del gobierno había sido retirado de la esfera de la SECODAM y trasladado al ámbito de la Secretaría de Gobernación y la COFEMER.

Previendo que el gobierno federal insistiría en redactar y enviar al Congreso una iniciativa de ley con alcances mínimos, el grupo se reunió nuevamente en Oaxaca para redactar y lanzar un nuevo dardo mediático, un *Decálogo del Derecho a la Información*, que tenía como objetivo socializar en la opinión pública los criterios mínimos que debería incluir una ley en la materia. El decálogo se publicó el 30 de septiembre de 2001<sup>304</sup> en los periódicos *El Universal* y *Reforma* y contenía los siguientes principios:

1. El derecho a la información es un derecho humano universal.
2. La información pública le pertenece a las personas.
3. Máxima apertura de los poderes del Estado.
4. Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado.
5. Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos.
6. Mínimas excepciones a la norma.
7. Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias.
8. Tras la pista del dinero.
9. Consistencia jurídica.
10. Promoción del federalismo.

<sup>304</sup> Issa Luna Pla, *op. cit.* p. 97.

Con esta acción, el Grupo Oaxaca se volvió a colocar un paso adelante del gobierno federal y se consolidaba como referencia obligada en el tema del derecho de acceso a la información ante la opinión pública. Un efecto adicional al debate promovido por los textos publicados en los medios impresos nacionales, fue el interés que el tema concitó en las redacciones de los periódicos. Cada día más periodistas deseaban conocer los alcances de un derecho que les permitiría incorporar nuevas herramientas a su trabajo cotidiano.<sup>305</sup>

El gobierno federal, desdeñoso de las actividades y propuestas del Grupo Oaxaca, anunció la realización de una consulta pública, para presuntamente recibir propuestas ciudadanas y robustecer la iniciativa de ley que preparaba. Casi al mismo tiempo, se difundieron en los medios de comunicación, declaraciones del secretario de Gobernación Santiago Creel, en las que afirmaba que la iniciativa de ley de transparencia del gobierno estaba casi lista para ser enviada al Congreso.

La desconfianza apareció en los integrantes de la comisión técnica del Grupo Oaxaca, que advirtió que el gobierno ya tenía lista su iniciativa de ley, y que las consultas ciudadanas anunciadas, solo tenían el objetivo de legitimar en el papel la decisión que ya se había tomado. La respuesta de los integrantes de la comisión técnica fue de rechazo a las consultas ciudadanas organizadas por el gobierno, mediante la publicación de nuevos desplegados en los periódicos de los editores que habían firmado la Declaración de Oaxaca.

Al advertir que en el gobierno federal empezaba a tomar forma una iniciativa de ley deficiente, los miembros de la comisión técnica decidieron reunir los insumos que habían elaborado y crear un proyecto ciudadano de ley que denominaron Ley Federal de Acceso a la Información Pública. Cuando el proyecto estuvo terminado, después de tres meses de intenso trabajo, los integrantes de la comisión técnica trasladaron la acción a la arena del Poder Legislativo. Hicieron contacto con legisladores federales para exponer el proyecto que habían preparado.

El 11 de octubre de 2001, la comisión técnica del Grupo Oaxaca sostuvo una reunión con los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, ante la cual presentaron de manera formal la iniciativa de ley ciudadana de derecho de acceso a la información. De manera sorpresiva se sumaron a la reunión los líderes de

<sup>305</sup> Al respecto, Luis Salomón, representante del periódico *El Informador de Guadalajara*, e integrante de la comisión técnica afirma: "El tema comenzó a conocerse en las redacciones, y empezó así una necesaria tarea de divulgación. Y es que es necesaria una estrategia consciente para generar mayor masa crítica entre los periodistas; el apoyo vendrá en la medida que ellos incorporen una ley de ese tipo a su quehacer cotidiano", en Fidela Navarro, *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., CEIG Querétaro, 2004, p. 68.

los grupos parlamentarios del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, del PRI Beatriz Paredes y del PRD Martí Batres. Con la entrega de la iniciativa ciudadana a la Cámara de Diputados elaborada por la comisión técnica del Grupo Oaxaca y la productiva reunión sostenida con los coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD, se cerraba un capítulo relevante. El trabajo realizado durante cinco meses, desde la realización del seminario en Oaxaca en mayo de 2001, hasta que se entregó la iniciativa ciudadana a los legisladores federales en octubre del mismo año, se caracterizó por su intensidad, por el compromiso de los integrantes de la comisión técnica con la democratización del país, y por el convencimiento que solo la ampliación de los derechos humanos puede establecer límites al ejercicio del poder.

El 1 de diciembre de 2001 el Poder Ejecutivo envió al Congreso su iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ante el posible escenario de un "albazo legislativo", que propiciaría la aprobación de la iniciativa del gobierno a toda velocidad y sin discusión, los miembros de la comisión técnica reaccionaron rápido y volvieron a los pasillos del Congreso, para reunir el apoyo necesario para que la iniciativa ciudadana fuera adoptada por los legisladores que ya la habían suscrito, y fuera presentada como una iniciativa de ley. El nuevo objetivo se logró y el proyecto del Grupo Oaxaca fue aceptado como iniciativa de ley, con el ingrediente adicional que la diputada Beatriz Paredes, coordinadora del grupo parlamentario del PRI, anunció de manera oportuna en el Pleno de la Cámara de Diputados que apoyaba la iniciativa redactada por la comisión técnica del Grupo Oaxaca.

El ingreso formal en el Poder Legislativo de más de una iniciativa de ley sobre el derecho de acceso a la información, hizo posible el establecimiento de una mesa de negociación entre los actores que habían suscrito las diferentes iniciativas. Los diputados y las fracciones parlamentarias de oposición que había suscrito la iniciativa ciudadana le solicitaron al Grupo Oaxaca que acreditara a dos representantes, para que en su nombre participaran en la mesa de negociación que había propiciado el gobierno federal. El Grupo Oaxaca tomó la decisión de nombrar a los académicos Juan Francisco Escobedo y Jorge Islas López, para que en su nombre y representación participaran en la mesa de negociación. Por parte del gobierno federal, acudieron Sergio López Ayllón, secretario de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; Ricardo Sepúlveda y Lina Ornelas de la Secretaría de Gobernación y Javier Laynez Potisek de la Coordinación Jurídica de la Presidencia de la República.<sup>306</sup>

<sup>306</sup> Juan Francisco Escobedo (coord.), *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: balance y futuro*, México: INAI, 2020, p. 32.

Las mesas de negociación transcurrieron con respeto, tolerancia y reconocimiento profesional e intelectual entre ambas partes. En páginas anteriores de la presente investigación, la autora de estas líneas ha citado a autores indispensables para entender el derecho de acceso a la información, uno de ellos es Sergio López Ayllón y el otro es Juan Francisco Escobedo. Ambos tuvieron la oportunidad de coincidir, de intercambiar posturas en un momento crucial de la vida democrática del país.

El dictamen que surgió como resultado de las mesas de negociación fue la mejor versión posible, la que podía concitar los acuerdos mínimos para que la iniciativa de ley se aprobara sin mayores resistencias, y para que después de casi 25 años, los ciudadanos pudieran contar con una norma que tutelara el derecho de acceso a la información pública. En un noventa por ciento del texto del dictamen hubo acuerdos entre las partes negociadoras. Se dejó en manos de los diputados la decisión final sobre los puntos en los que no había consenso.

Quedaron como pendientes para cuando existieran mejores condiciones, el establecimiento de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información era reglamentaria del último párrafo del artículo 6º constitucional, la derogación de todas las disposiciones jurídicas vigentes que se opusieran a las disposiciones de la Ley y que la elección de los cinco consejeros del órgano que tendría la responsabilidad de tutelar el derecho de acceso, el Instituto Federal de Acceso a la Información IFAI, se originara en una propuesta del presidente para ser después ratificada por el Senado.

Tampoco fue posible incluir a los partidos políticos y a los sindicatos como sujetos obligados por la ley. El proceso de creación de la ley federal no fue precedido por una reforma constitucional en la materia, por esa razón, no había fundamento constitucional para darle en esa coyuntura política el carácter de órgano constitucional autónomo al IFAI. Tendrían que pasar doce años, para que esa cuestión y otros temas relacionados con la definición y alcances del derecho de acceso a la información pudieran incorporarse en la Constitución Política.

Con motivo de la reforma constitucional en la materia, del año 2014,<sup>307</sup> se amplió el catálogo de sujetos obligados a transparentar su información, incluyéndose a los partidos políticos, sindicatos, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos. La reforma de ese año también otorgó al IFAI el carácter de órgano constitucional autónomo y sentó las bases para la creación de organismos locales autónomos, en los 31 estados del país y el Distrito Federal. La reforma agregó nuevas responsabilidades al IFAI, que además se transformó en INAI (Instituto

<sup>307</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia. DOF, 7 de febrero de 2014. (2021). [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014)

Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales). Como organismo garante del derecho a la transparencia y el acceso a la información pública, el INAI podrá interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren el derecho, e incluso controvertir tratados internacionales que impidan el acceso a la información pública o el derecho a la protección de datos personales. Asimismo, podrá revisar las determinaciones que realicen los organismos locales y atraer los recursos de revisión en el ámbito local que así lo ameriten.

Como producto de las reuniones en la mesa de negociación, surgió el dictamen final que dará origen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que se aprobó en la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002 y en el Senado el 30 de abril del mismo año.<sup>308</sup> De esa manera concluyó un capítulo inédito en la historia contemporánea posterior a la alternancia en el poder. El trabajo respetuoso, ilustrado, con espíritu democrático y en defensa de derechos humanos de las personas, en un contexto de apertura y de libre ejercicio de deliberación sobre temas de interés público, que se dio en la mesa de negociación hizo posible la aprobación de una ley reglamentaria del derecho de acceso a la información pública.

Los integrantes del Grupo Oaxaca poseían conocimientos teóricos sobre el tema, lograron imponer en la opinión pública el marco de referencia o el encuadre acertado sobre el derecho de acceso a la información. Quien logra imponer el marco de referencia en la opinión pública, puede ganar la batalla discursiva. El discurso que desplegó el Grupo Oaxaca en la opinión pública le otorgó la legitimidad suficiente para ser tomado en cuenta por el gobierno federal y por los legisladores. La participación de los principales periódicos del país hizo posible que se lograra el objetivo de socializar de manera eficiente, los principios básicos que debería incluir una iniciativa de ley en la materia. Difícilmente este episodio hubiera sido exitoso, sin el peso mediático que se consiguió debido a la participación de los medios de comunicación impresos y la generación de contenidos por parte de los académicos del Grupo Oaxaca.

El impacto social y político del seminario de Oaxaca del mes de mayo de 2001, no se ubicó en el número de personas que acudieron, se trató de un ejercicio de deliberación pública que contó con un número modesto de asistentes. Lo destacable fue la disposición que mostraron los participantes al término del seminario, para trabajar de manera intensa en las reuniones de la comisión técnica e ir más allá del intercambio de opiniones, a pesar de las diferencias ideológicas, de las distintas trayectorias y perfiles de sus integrantes.

<sup>308</sup> Fidela Navarro, *op. cit.* p. 105.

Ninguno de los miembros del Grupo Oaxaca, como lo han expresado en diversas entrevistas,<sup>309</sup> libros y artículos, imaginó que el mes de mayo de 2001 se convertiría en el punto de inflexión que haría posible la movilización de la opinión pública sobre el derecho de acceso a la información, la creación de una iniciativa de ley para reglamentar el derecho, el cabildeo en el Congreso federal a favor de la iniciativa que habían redactado, la participación en negociaciones con representantes del gobierno federal y que en el corto plazo, el texto que habían redactado se convertiría en iniciativa de ley de acceso a la información y que sería aprobada en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República. Es una muestra de que no todos los cambios significativos en las sociedades democráticas tienen origen en las manifestaciones populares o en la vía pública. Se trató de un caso de éxito, de un pequeño segmento de la sociedad civil que pudo influir de manera eficiente en la agenda de temas de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en el momento adecuado.

La autora de estas líneas ha formulado dos preguntas,<sup>310</sup> de manera directa a Juan Francisco Escobedo, integrante de la comisión técnica y uno de los dos miembros del Grupo Oaxaca que participaron en las negociaciones ante representantes del gobierno federal, en aquellas semanas frenéticas de finales de 2001 e inicios de 2002. La primera pregunta es si considera que habría sido posible que el Grupo Oaxaca tuviera el mismo resultado exitoso en los años previos al desplazamiento del PRI de la presidencia de la República. La respuesta del entrevistado es: no. Ya que considera que "no existían las condiciones favorables para que grupos de la sociedad civil insertaran en la agenda de los medios y de la opinión pública, temas de interés público que no estuvieran controlados por el poder. En especial si esos temas cuestionaban el orden político autoritario. El discurso de la transparencia y el acceso a la información es un discurso democrático, que aboga por derechos fundamentales de las personas que no encaja con una perspectiva autoritaria en el ejercicio del poder."

La segunda pregunta es, ¿si esas mismas acciones del Grupo Oaxaca se hubieran llevado a cabo en las condiciones políticas que experimenta México en el presente, el resultado sería favorable?, y la respuesta es: no. Ya que considera que "en la agenda de temas de la opinión pública, no se encuentra la defensa y profundización de derechos fundamentales. Al contrario, se experimenta una fase de retroceso a las prácticas autoritarias más añejas, corrosivas de libertades

<sup>309</sup> Fidela Navarro entrevistó a los integrantes del Grupo Oaxaca, como parte del material necesario para realizar la investigación que le permitió obtener el grado de Maestra en Comunicación por la Universidad Iberoamericana. Fidela Navarro, *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., CEIG Querétaro, 2004.

<sup>310</sup> Entrevista realizada por la autora de la presente investigación, a Juan Francisco Escobedo el 26 de mayo de 2021.

y antidemocráticas del ejercicio del poder político, concentrado en manos de un solo hombre, quien pretende apropiarse de la facultad despótica de decidir si los derechos humanos de las personas deben respetarse o no. El Estado complejo que se construyó en México en los últimos 20 años, que incorporó a su trama institucional la existencia de organismos constitucionales autónomos que tutelan derechos fundamentales de los ciudadanos frente al poder, la efectiva separación de poderes, el respeto al Estado de derecho, y el reconocimiento y tutela de derechos fundamentales, como el rasgo liberal por autonomía del estado democrático y constitucional, corre el riesgo de ser desmontado."

Cuando se aprobó en 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y con la posterior aprobación en los años 2007 y 2014 de las reformas constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información pública, los ciudadanos suponíamos que el debate sobre el reconocimiento y tutela de derechos fundamentales había quedado superado, que los actores políticos habían entendido que en una democracia el poder solo conserva su legitimidad en la medida que los ciudadanos perciben que son más libres y pueden ejercer con plenitud los derechos establecidos en la Constitución Política mexicana, y que el análisis de la relación asimétrica y desigual entre el gobernante y los gobernados, se realiza desde el punto de vista de los derechos de los gobernados, no desde el poder acumulado en el gobernante.

En México hemos regresado a la discusión de la agenda de temas de finales del siglo XVIII, cuando surgieron las declaraciones de derechos, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia en 1776 y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789. En esos documentos se establecen como libertades fundamentales del nuevo régimen político, las libertades de expresión y de prensa, así como el derecho de los ciudadanos de exigir rendición de cuentas a cualquier agente público, como se ha analizado en capítulos previos de la presente investigación.

Los derechos humanos son libertades de los ciudadanos frente al poder. Se establecieron en las Constituciones de los Estados modernos, para exigirle al poder que los reconozca y los respete. La libertad de expresión, es un derecho de los ciudadanos, no del poder. Los derechos humanos reconocidos en las Constituciones y en las leyes no son para el poder político. El poder político tiene obligaciones que debe cumplir, y esas obligaciones se encuentran descritas en las Constituciones que los gobernantes juran cumplir y hacer cumplir cuando asumen el cargo. En México, parece que la agenda política del siglo XXI sigue siendo la agenda política del siglo XIX.

## **4.2 Proceso político de deliberación y creación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos durante la XLVIII Legislatura del Congreso local.**

El proceso de creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se convirtió en el detonante de la deliberación pública nacional que se habría de expresar de manera diferenciada en los estados del país. Entre el seminario académico que se impulsó en Oaxaca en mayo del año 2001<sup>311</sup> y la aprobación de la Ley Federal el 24 de abril del 2002 por la Cámara de Diputados y el 30 de abril del mismo año por la Cámara de Senadores,<sup>312</sup> se desarrollaron procesos de deliberación en las entidades federativas que derivaron en la creación de leyes locales de acceso a la información.

Los procesos políticos que a nivel federal y local dieron origen a las respectivas leyes de acceso a la información pública, se desarrollaron a partir de estímulos sociales y políticos diversos. No se observó una pauta homogénea en todos los casos. En el estado de Morelos el proceso se caracterizó por la expresión de algunos sectores sociales interesados en el tema, pero en especial, por la existencia de incentivos políticos que en el contexto de la alternancia y el debilitamiento de los mecanismos de control político que solía utilizar el PRI y el gobierno de turno, propiciaron el diálogo y los acuerdos entre fuerzas políticas opositoras.

Este tipo de incentivos se presentaron en diversas entidades, y contribuyeron a generar condiciones favorables para tejer las alianzas partidistas que se necesitaban para aprobar los proyectos de ley de acceso a la información pública. Con estas reformas legales e institucionales se fortaleció la agenda del Estado liberal y democrático, al mismo tiempo que se estimulaba el debate y el reconocimiento de los derechos humanos, como es el caso del derecho de acceso a la información pública.

Las condiciones políticas favorables para el reconocimiento del derecho a la información, no se presentaron durante el largo periodo del autoritarismo mexicano; por ello entre la reforma constitucional de 1977 y la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002, pasarían 25 años sin que se moviera una coma o se presentara ningún proyecto de regulación sobre la materia en ninguna de las

<sup>311</sup> Juan Francisco Escobedo, Coord. *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: balance y futuro*, México: INAI, 2020. p. 11.

<sup>312</sup> Fidela Navarro, *op. cit.* p. 105.

cámaras del Congreso de la Unión. La alternancia en el gobierno federal y en el gobierno estatal, propiciaron las coyunturas propicias para estimular la deliberación pública, la movilización de opinión pública<sup>313</sup> y la conformación de consensos pluripartidistas en el Congreso de la Unión y en el Congreso local, para aprobar las leyes de acceso a la información pública, respectivas.

No fue el compromiso del presidente de la República que accedió al poder en el 2000, el que se intentó cumplir con la creación de la Ley federal en la materia. El proceso social que derivó en la creación de dicha ley se desarrolló a pesar de las resistencias iniciales del gobierno federal. Vicente Fox se vio obligado por la presión social y mediática que se generó a partir de las acciones del Grupo Oaxaca, a sumarse al proceso. La prueba de la reconsideración de la estrategia gubernamental sobre el tema se expresó en la conformación de una mesa de negociación bajo la cobertura de la Cámara de Diputados, que se integró por los representantes del Grupo Oaxaca y los representantes del gobierno federal. De esa mesa surgió el dictamen que daría origen a la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Las leyes de acceso a la información no fueron producto de la gracia del gobierno federal ni de las concesiones de los gobiernos locales de la alternancia. Los componentes sociales y ciudadanos de los impulsos políticos que hicieron posible la aprobación de la Ley federal y de la Ley estatal, no pueden ser soslayados.

Sinaloa se convirtió en la primera entidad del país en aprobar una Ley estatal de acceso a la información pública, incluso antes de que el Congreso de la Unión culminara el proceso de aprobación de la Ley federal. Para tener presente el marco de referencia temporal en el que ocurrieron los diversos procesos de aprobación de las leyes de acceso del país, se recuperan los datos sobre las fechas específicas de aprobación de cada una de ellas. Véase la Tabla 1.

El diseño legal e institucional de las leyes aprobadas fue diverso y en algunos casos deficiente. Las condiciones políticas, la correlación de fuerzas, el talante democrático o autoritario de los actores políticos que impulsaron las iniciativas de ley en cada estado, definieron sus alcances. En algunos estados, las leyes de acceso a la información resultaron restrictivas de los derechos de las personas, como lo referí en la introducción de la presente investigación. En algunos casos, en lugar de estimular el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo inhibían o lo volvían prácticamente imposible de ejercer.

<sup>313</sup> Juan Francisco Escobedo, *La invención de la transparencia*, México: Miguel Ángel Porrúa/ ICAI/ IMIPE, 2010, p. 40.

Los diversos diseños legales e institucionales, así como los procesos políticos que dieron origen a las leyes de transparencia y acceso a la información, motivaron a la autora de la presente investigación a plantearse algunas interrogantes que merecen explicarse, y en particular, sobre lo que ocurrió en el estado de Morelos.

Tomé la decisión de mirar al pasado, reunir información, sistematizarla y contrastarla con diversos enfoques de la ciencia política, para tratar de comprender lo que sucedió en un momento específico de la vida pública de mi estado natal. Con el objetivo de analizar el proceso de creación de la Ley de información estatal, así como las condiciones políticas que hicieron posible que el Congreso del estado, sin la presencia de un nuevo partido hegemónico, aprobara en el 2003 la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del estado de Morelos, portadora de un diseño legal e institucional innovador para su tiempo.

**Tabla no. 1**

**Fechas de aprobación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública en las entidades de la República\***

ENTIDAD	FECHA DE PUBLICACIÓN	SITIO
Federal	11 de junio de 2002	2
Aguascalientes	22 de mayo de 2006	27
Baja California	12 de agosto de 2005	24
Baja California Sur	20 de marzo de 2005	22
Campeche	21 de julio de 2005	23
Coahuila	4 de noviembre de 2003	12
Colima	1 de marzo de 2003	7
Chiapas	12 de octubre de 2006	29
Chihuahua	15 de octubre de 2005	26
Distrito Federal	8 de mayo de 2003	9
Durango	27 de febrero de 2003	6

Estado de México	30 de abril de 2004	13
Guanajuato	29 de julio de 2003	10
Guerrero	14 de octubre de 2005	25
Hidalgo	29 de diciembre de 2006	30
Jalisco	06 de enero de 2005	20
Michoacán	28 de agosto de 2002	3
Morelos	27 de agosto de 2003	11
Nayarit	16 de junio de 2004	16
Nuevo León	21 de febrero de 2003	5
Oaxaca	16 de septiembre de 2006	28
Puebla	16 de agosto de 2004	18
Querétaro	27 de septiembre de 2002	4
Quintana Roo	31 de mayo de 2004	14
San Luis Potosí	20 de marzo de 2003	8
Sinaloa	26 de abril de 2002	1
Sonora	25 de febrero de 2005	21
Tabasco	10 de febrero de 2007	32
Tamaulipas	25 de noviembre de 2004	19
Tlaxcala	12 de enero de 2007	31
Veracruz	27 de febrero de 2007	33
Yucatán	31 de mayo de 2004	15
Zacatecas	14 de julio de 2004	17

\*Fuente: Bravo, Jorge, *El presidencialismo mediático. Continuidad y cambio en la relación de los medios de comunicación y el poder político en México, 2000-2006*, Tesis de Maestría en Ciencias de la Comunicación, FCPyS, UNAM, 2008, p.320

El proceso político de creación de la Ley de información pública estatal, de alguna manera puede considerarse como consecuencia de la onda expansiva que se generó a partir de la agenda y los posicionamientos del Grupo Oaxaca. Si hay un estado tributario de la influencia de ese grupo de la sociedad civil es Morelos. Algunos de los rasgos distintivos de la Ley local se anticiparon a muchos de los aspectos innovadores que traerían consigo las reformas constitucionales en materia de transparencia y derecho a la información en México, en los años 2007, 2013 y 2014, así como la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el año 2015.

Me parece que, a casi veinte años de la aprobación de la Ley de información pública del estado de Morelos, es pertinente analizar las reacciones de los actores políticos locales ante la aprobación de la Ley Federal de Transparencia, las iniciativas que se presentaron en la Cámara de Diputados, las alianzas que se establecieron entre legisladores e integrantes del Grupo Oaxaca, el proceso de deliberación que precedió a la creación de la Ley, la recepción que tuvo la iniciativa de Ley en los periodistas y en los representantes de los medios de comunicación audiovisuales, los contratiempos que enfrentaron los legisladores que impulsaron la Ley y las decisiones que tomaron para superarlos.

La motivación personal para desarrollar esta investigación surge de la oportunidad que tuve de vivir de cerca la experiencia legislativa que se describe en el presente documento, pues en la XLVIII Legislatura del Congreso del estado de Morelos me desempeñé como directora de Comunicación Social. El interés en comprender a la distancia, las características del momento singular en la vida parlamentaria de mi estado, del que fui testigo de primera mano, es el principal impulso de quien esto escribe.

Otro rasgo del proceso político que hizo posible la creación de las leyes de acceso en el ámbito federal y local, que me interesa subrayar, tiene que ver con el hecho de que la autoría intelectual y la promoción política de los proyectos de ley, no surgió de los partidos políticos ni de los gobiernos locales. Los actores políticos reaccionaron y se sumaron a la deliberación pública y más tarde a la promoción de las iniciativas de leyes de acceso, porque estas iniciativas tenían un amplio efecto positivo para reconocer el derecho humano de acceso a la información. Con sentido práctico y cierto oportunismo político los legisladores y partidos políticos empezaron gradualmente a incorporar en sus agendas y discursos, la necesidad de reconocer el derecho de acceso a la información.

Al no tener ningún partido político ni el gobierno estatal la paternidad del proyecto que finalmente se aprobó, fue relativamente más fácil conformar un amplio consenso entre los partidos políticos representados en el Congreso local para aprobar la ley en la materia.

En el plano federal, el respaldo al proyecto de ley que impulsó el Grupo Oaxaca podría explicarse por dos razones, bien sea porque los actores políticos no conocían o no alcanzaban a advertir los alcances del reconocimiento y ejercicio del derecho de acceso a la información, o bien porque al expresar su apoyo al proyecto, podrían presentar una imagen de partidos sensibles a las demandas de los ciudadanos.

La XLVIII Legislatura del Congreso del estado de Morelos que abarcó de los años 2000 al 2003, estaba integrada por 30 diputados, 18 de mayoría relativa y 12 de mayoría proporcional, de tres partidos políticos: 15 legisladores del PAN, coordinados por el diputado Sergio Álvarez Mata, que con ese margen de acción política consiguió hacerse con la presidencia de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; 12 diputados del PRI, cuyo coordinador era el diputado Víctor Hugo Manzo Godínez y 3 diputados del PRD,<sup>314</sup> que de manera alternada, cada año, un diputado distinto ostentó el cargo de coordinador parlamentario.

Los grupos parlamentarios del PRI y del PRD que juntos sumaban 15 votos, conformaron una alianza legislativa, que les permitió presentar un frente opositor al grupo parlamentario del PAN y al gobernador de Morelos, Sergio Estrada Cajigal, surgido de ese partido político. Esa correlación de fuerzas se mantuvo durante toda la legislatura, lo que permitió la conformación de liderazgos estables, tanto en el PAN como entre los dos partidos de oposición.

Los morelenses se enteraron de la existencia del Grupo Oaxaca y de la agenda de temas que impulsaba, por los desplegados que aparecieron publicados en periódicos de circulación nacional, como *El Universal* y *Reforma*, que hacían referencia a una nueva ley que protegería el derecho de acceso a la información pública. En la oficina de Comunicación Social del Congreso local, al preparar la síntesis informativa diaria, detectamos cada vez con mayor frecuencia, la publicación de noticias, desplegados y artículos de opinión sobre temas novedosos que interesaban a grupos de la sociedad civil, como era el caso de los temas promovidos por el Grupo Oaxaca, y que se relacionaban con iniciativas de ley que se discutían en la Cámara de Diputados Federal. Ese tipo de publicaciones eran incluidas en la síntesis informativa, para conocimiento y análisis de los diputados locales. Una de ellas fue la *Declaración de Oaxaca*, que marcó el inicio de una serie de desplegados sobre el derecho a la información y más adelante la publicación del *Decálogo del Derecho a la Información*, que buscaba posicionar en la opinión pública nacional, los contenidos mínimos que debía incluir una ley en la materia.<sup>315</sup>

<sup>314</sup> Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana IMPEPAC. Resultados electorales del año 2000 para conformar el Congreso de Morelos. (2021). <http://impepac.mx/estadistica-electoral-2000/>

<sup>315</sup> La "Declaración de Oaxaca" se publicó el 24 de mayo de 2001. El "Decálogo del derecho a la información", se publicó en los periódicos *El Universal* y *Reforma*, el 30 de septiembre de 2001.

El debate nacional sobre el derecho de acceso a la información subió de tono con la publicación del desplegado que apareció a finales del año 2001 en primera plana del periódico *Reforma*, que decía “NO a la consulta del Gobierno”, en referencia a la estrategia con la que la presidencia de la República pretendía legitimar la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que el gobierno de Vicente Fox enviaría a la Cámara de Diputados. El desplegado fue incluido en la síntesis informativa de ese día, porque era una señal de que la agenda política y parlamentaria del país estaba cambiando y los legisladores tenían que saberlo.

Mientras a nivel local y en especial en el Poder Legislativo, crecía la expectativa por la creación y posible aprobación de una Ley de acceso a la información pública, en la Ciudad de México se desarrollaban distintos seminarios y foros para analizar los alcances de la iniciativa de ley federal, que se discutía en la Cámara de Diputados. Entre los foros de deliberación que ejercieron una influencia importante sobre los funcionarios del congreso de Morelos, destaca el seminario “Comunicación y Transparencia de los poderes del Estado”, realizado en el Campus Santa Fe de la Universidad Iberoamericana.

La autora de esta investigación solicitó la anuencia del diputado José Luis Correa Villanueva, entonces coordinador del Grupo Parlamentario del PRD, para que el personal de la Dirección de Comunicación Social pudiera trasladarse a la Ciudad de México para asistir al seminario y presenciar la deliberación libre y abierta sobre un nuevo derecho que estaba por ser regulado mediante la aprobación de una ley especializada. Es importante resaltar que justo el día en que se desarrolló el seminario en la Universidad Iberoamericana, el 24 de abril de 2002, fue aprobada en la Cámara de Diputados la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Quizá por esa razón, el seminario contó con una capacidad de convocatoria inusual, al reunir en un mismo espacio y tiempo a personas que en ese momento eran considerados expertos en el tema.

En el seminario organizado por algunos integrantes del Grupo Oaxaca con los que la autora de esta investigación realizó un primer contacto, participaron académicos, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios del gobierno federal, como: Alejandro Junco de la Vega, Director General del periódico *Reforma*, José Ramón Cossío, Director del Departamento de Derecho del ITAM, Salvador Nava Gomar, Coordinador de la Maestría en Derecho Constitucional y Democracia de la Universidad Anáhuac del Sur, Ernesto Villanueva, Coordinador del Programa Iberoamericano de Derecho a la Información de la UIA, Roberto Rock, Director General Adjunto Editorial de *El Universal*, Pascal Beltrán del Río, Subdirector de Información de la revista *Proceso*, Jenaro Villamil de *La Jornada*, Cecilia Mora Donato, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Luis Carlos Ugalde, Director de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales del CIDE, Emilio Álvarez Icaza, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F., Juan Francisco Escobedo, Coordinador del Posgrado

en Comunicación de la Universidad Iberoamericana, Francisco Javier Acuña, Coordinador de la Maestría en Derecho de la Universidad Anáhuac del Sur, Luis Javier Solana, Asesor Editorial de *El Universal*, Sergio López Ayllón, de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Jorge Islas, de la Facultad de Derecho de la UNAM, entre otros. Para los funcionarios del Congreso de Morelos, la asistencia a un seminario en el que sería posible escuchar los argumentos de los periodistas y las perspectivas teóricas de los académicos que integraban la lista de participantes, significaba una oportunidad valiosa para tener una primera aproximación al tema del derecho de acceso a la información, que era desconocido en nuestra entidad.

Me permito citar un extracto de la participación en el seminario, de Alejandro Junco de la Vega, director general del periódico *Reforma*, que aporta una evidencia de cómo percibía uno de los periódicos más importantes del país, el derecho de acceso a la información:

México ha vivido por demasiadas décadas, una curiosa situación donde tenemos una democracia supuestamente representativa, pero excluyente del ciudadano. Esta ley que se aprobó es un paso en la dirección correcta y es una inercia positiva, porque estamos hablando de una obligación del Estado, estamos hablando de un principio donde hay excepciones puntuales, donde hay un plazo límite, donde al ciudadano, si no se le contesta en un sentido positivo o negativo después de un plazo razonable, se le concede esa información que le pertenece y porque se crea un instituto que tiene como finalidad promover la transparencia.<sup>316</sup>

Para Alejandro Junco, la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, significaba una noticia positiva para el país, con la que se cerraba un ciclo breve pero intenso en la deliberación pública nacional sobre un derecho de los ciudadanos frente a los poderes públicos, pero se abría otro: el nuevo reto era conseguir la transparencia en el Poder Judicial. En esa época, periodistas y directivos del periódico *Reforma* habían tenido que responder ante jueces sobre demandas en su contra por daño moral, interpuestas por funcionarios de la administración pública que habían sido señalados por actos de corrupción en noticias publicadas en el periódico. Los resquicios legales permitían que los jueces impusieran multas y sanciones a los periodistas, e incluso pudieran castigar con cárcel a quienes en el ejercicio de su profesión y de manera documentada, exponían casos de abuso de poder y corrupción en los que estaban involucrados funcionarios públicos.

<sup>316</sup> Juan Francisco Escobedo (coord.), *Comunicación y transparencia de los poderes del Estado*, México: UIA, 2003, p. 35.

La transparencia en los poderes Legislativo y Judicial, las políticas de comunicación social en un orden político que tiende a democratizarse, las relaciones entre los medios de comunicación y el poder público, estaban incluidos en las temáticas abordadas en el seminario. Con la intención de que en Morelos se realizara un seminario similar al de la Universidad Iberoamericana, para conocer los temas que se encontraban en el centro del debate nacional, en el contexto del desarrollo del seminario arriba referido, extendí una invitación a Juan Francisco Escobedo para brindar una conferencia en el Congreso de Morelos y así lo informé al diputado José Luis Correa a mi regreso a Cuernavaca. Poco tiempo después del seminario de la Universidad Iberoamericana, desde la oficina del diputado Correa, me hicieron saber que los legisladores de la Coordinación de Régimen Interno y Concertación Política del Congreso local, ya habían hecho contacto con algunos integrantes del Grupo Oaxaca, a través de Eleael Acevedo Velásquez, quien entonces fungía como director del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso. El vínculo entre los legisladores morelenses y algunos de los integrantes del Grupo Oaxaca, fue un elemento clave para hacer posible la creación y aprobación de una ley de acceso a la información pública local, que durante años sería ubicada como una ley de vanguardia.

Los legisladores de Morelos empezaron a reaccionar ante el interés creciente, especialmente entre periodistas locales, sobre la creación de una ley estatal de acceso a la información. El grupo parlamentario del PRI en el Congreso y el gobernador del estado, dieron un paso al frente para insertarse en el tema que estaba vigente en la agenda de la opinión pública.

Para Sergio Álvarez Mata, entonces coordinador del Grupo Parlamentario del PAN, el gobernador Sergio Estrada Cajigal había registrado la aprobación de la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, y tenía una postura receptiva ante la aprobación de una ley similar en el estado, pues en esos momentos la tendencia nacional era la ampliación de derechos humanos. El gobernador reaccionó a la onda expansiva que llegó de la Ciudad de México, y presentó al Congreso local una iniciativa de ley en la materia. La iniciativa de ley de transparencia del gobernador, fue elaborada por el equipo de la Secretaría de la Contraloría dirigido por Margarita Alemán Olvera,<sup>317</sup> quien había sido diputada local. El gobernador Sergio Estrada presentó esta iniciativa ante el Congreso local, acontecimiento que se convirtió en el primer impulso para ampliar la deliberación pública sobre la reglamentación del derecho de acceso a la información.

<sup>317</sup> "Margarita Alemán elaboró el proyecto de iniciativa, lo presenta al gobernador, lo convence y el gobernador la firma". Entrevista al ex legislador del PAN Sergio Álvarez Mata, realizada por la autora de la presente investigación, el 11 de enero de 2021. Archivo personal.

Los diputados del PRI tuvieron una buena capacidad de reacción ante la aprobación de la Ley Federal de Transparencia e incorporaron rápidamente el tema del derecho de acceso a la información en su agenda, convirtiéndose en promotores de la creación de una ley de acceso a la información estatal. Uno de los asesores del grupo parlamentario del PRI, Erick Castro Ibarra, elaboró una iniciativa de ley en la materia.<sup>318</sup> Al partido político que recientemente había sido desplazado de la gubernatura, le interesaba establecer mecanismos de control sobre el gobernador del PAN. Esta acción legislativa le permitió disponer del resorte político necesario para establecer un diálogo con el grupo parlamentario del PAN y empezar a evaluar los alcances y limitaciones tanto de la iniciativa que el PRI había presentado, como de la propuesta del gobernador de Morelos y a partir de ese ejercicio de evaluación y negociación política, conformar una propuesta unificada. El PAN reaccionó positivamente a la actitud del PRI y auspició un proceso de diálogo parlamentario con los partidos de oposición sobre el tema.

El desconocimiento generalizado del derecho de acceso a la información en el estado de Morelos, provocó que ni la iniciativa de ley presentada por el grupo parlamentario del PRI, ni la iniciativa del gobernador, incluyeran los requisitos mínimos para convertirse en una ley que reconociera y tutelara de manera amplia el derecho de acceso a la información. La iniciativa presentada por el gobernador Sergio Estrada, "parecía un acto de generosidad del gobernador hacia los morelenses, de concederles el derecho de acceso a la información pública gubernamental. No era el reconocimiento de un derecho, sino la concesión del Ejecutivo que permitía a los ciudadanos el derecho de acceso a la información pública",<sup>319</sup> comenta Sergio Álvarez Mata.

Noticias periodísticas difundidas en medios locales de esa época, brindan mayores detalles sobre el contenido de la iniciativa de ley propuesta por el gobernador Sergio Estrada. Al acudir personalmente al Congreso para presentar su iniciativa y al ser interrogado por los periodistas sobre el contenido del proyecto, el gobernador de Morelos dijo "desconocer el contenido" del mismo, despertando las sospechas de que la elaboración del documento y la presencia del gobernador en el Congreso, obedecían más a un acto propagandístico del gobierno

<sup>318</sup> Entrevista con el ex legislador del PAN, Sergio Álvarez Mata, realizada por la autora de la presente investigación, el 11 de enero de 2001. Archivo personal.

<sup>319</sup> Entrevista con el ex legislador del PAN, Sergio Álvarez Mata, realizada por la autora de la presente investigación, el 11 de enero de 2001. Archivo personal.

estatal que a un genuino compromiso con el derecho de acceso a la información pública. La iniciativa del gobernador incluía artículos que señalaban que solo podría entregarse información pública a quien acreditara interés jurídico en la misma, y no contemplaba la creación de un órgano independiente que garantizara el cumplimiento de la ley.<sup>320</sup>

Una vez que el gobernador del estado envió la señal de que estaba a favor de la aprobación de una ley en la materia, al interior del Congreso y en diversos ámbitos de la esfera pública local, empezó a crecer el interés y la generación de opiniones de diversos actores políticos y sociales sobre un tema que, hasta antes de la presentación de las dos iniciativas de ley no había sido incorporado en la opinión pública estatal. Lo que se discutía en el Congreso local estaba relacionado con los temas que había colocado eficazmente el Grupo Oaxaca en la agenda de la opinión pública nacional. Por lo que el tema se veía con cierta distancia, no obstante que ya en otras entidades federativas los congresos locales se preparaban para crear y aprobar las leyes estatales en la materia.

Una vez que ya existían dos iniciativas de Ley en la agenda del Congreso local, el interés sobre el derecho de acceso empezó a crecer entre distintos sectores de la sociedad morelense, especialmente entre los periodistas. Es probable que los diputados del PAN y del PRI no tuvieran una noción muy clara de los alcances que tendría para la vida pública de la entidad, la aprobación de una ley de ese tipo y dadas las exigencias sociales y mediáticas crecientes para explicar y emitir opiniones sobre el tema, se vieron en la necesidad de asesorarse y buscar la opinión de los especialistas.

Podría afirmarse que la elaboración y presentación de las dos iniciativas de Ley de información pública, ocurrieron sin que en el estado hubiese un terreno sensible para estimular la deliberación sobre el tema y menos aún sin que hubiera una masa crítica de organizaciones sociales y ciudadanos enterados y dispuestos a movilizarse y opinar en relación con tales iniciativas. A diferencia de lo que ocurrió a nivel nacional, en donde primero se logró con éxito la movilización de la opinión pública impulsada por el Grupo Oaxaca, se promovió un debate amplio en diversos escenarios académicos y mediáticos que contribuyeron a crear las condiciones de exigencia para que los legisladores federales apoyaran la iniciativa de este segmento de la sociedad civil, en la entidad el tema llegó en frío a la sede parlamentaria. No se tiene registro de ciudadanos o de especialistas locales en el tema del derecho de acceso a la información, que se hubieran pronunciado en la esfera pública sobre el tema, antes o en la época en la que se presentaron las iniciativas.

<sup>320</sup> Martín Sánchez, Columna "Agenda Legislativa", *Diario de Morelos*, 28 de junio de 2002, p. 2.

El análisis de las dos iniciativas y la sensibilización gradual de los legisladores, los llevó al diagnóstico -mientras en paralelo se expresaban los periodistas locales sobre el tema- de las limitaciones de fondo que exhibían ambos proyectos, así como en la necesidad de realizar consultas a especialistas, con el propósito de que la ley que podría aprobarse en el estado de Morelos respondiera a los parámetros mínimos en la materia. Los coordinadores de los grupos parlamentarios decidieron no precipitarse en la aprobación de una ley basada solo en las dos iniciativas que se habían presentado y coincidieron en buscar asesoría profesional para crear y aprobar una ley que garantizara de manera amplia el derecho de acceso.<sup>321</sup>

El vínculo de los legisladores morelenses con algunos integrantes del Grupo Oaxaca, en especial con los académicos Salvador Nava Gomar, Juan Francisco Escobedo y Francisco Acuña Llamas, se consolidó e hizo posible que se diseñara y desplegara una estrategia que incluyó la realización de seminarios y la impartición de conferencias para que en el estado empezaran a conocerse las características del derecho de acceso a la información, para motivar la deliberación sobre la aprobación de la ley en la materia en el pleno del Congreso. La experiencia del proceso de deliberación pública acompañado de la participación de los medios de comunicación, previo a la aprobación de la Ley Federal de Transparencia, se trasladó al estado de Morelos, para impulsar la discusión a nivel local.

El primer paso en la estrategia fue la organización del seminario "Derecho de Acceso a la Información Pública, Transparencia y Publicidad", que se llevó a cabo en el salón de plenos del Congreso, el 28 de junio de 2002, que contó con la participación de Luis Javier Solana, Juan Francisco Escobedo, Cecilia Mora, Salvador Nava Gomar, Francisco Acuña, Jenaro Villamil y Ernesto Villanueva.<sup>322</sup> Temas como el derecho a la información en México, la importancia de los documentos en el ejercicio del derecho de acceso, la ampliación de derechos humanos como pieza fundamental en los procesos de democratización, fueron abordados en el seminario. Las consultas con reporteros y con medios de comunicación, fue el siguiente paso en la estrategia, que permitirían a los periodistas expresar sus dudas o formular propuestas en la redacción de

321 "Convencí al diputado Jorge Messeguer Guillén del PRD y al diputado Hugo Manzo Godínez del PRI, de que, si queríamos trascender como Legislatura, tendríamos que hacer al menos una cosa: la ley de acceso a la información pública, pero con la máxima publicidad, con la protección más amplia del derecho. Así lo comprendieron y estuvieron de acuerdo, porque eso significaba para el PRI y para el PRD someter al gobernador panista a controles adicionales. De esta manera, el tema fue impulsado por los coordinadores de los tres grupos parlamentarios". Entrevista con el ex legislador del PAN Sergio Álvarez Mata, realizada por la autora de la presente investigación, el 11 de enero de 2021. Archivo personal.

322 Martín Sánchez, Columna "Agenda Legislativa", *Diario de Morelos*, 28 de junio de 2002, p. 2.

la iniciativa de ley. En paralelo a las consultas y los intercambios con integrantes de los medios de comunicación, los académicos Juan Francisco Escobedo, Salvador Nava y Francisco Acuña, iniciaron desde cero la redacción de una nueva iniciativa de ley de acceso a la información pública, distinta a las iniciativas que ya se habían presentado en el Congreso.

El camino de la aprobación de la ley de información pública estatal, no estuvo exento de incidentes. A pesar de que logró aprobarse una ley con rasgos democráticos, el proceso de creación, discusión y aprobación no contó con opiniones favorables unánimes. En una sociedad democrática coexisten intereses diversos que se manifiestan cuando se pretende extender un derecho.

Es posible distinguir dos posturas distintas entre los periodistas locales, respecto de la aprobación de la Ley de información pública. Por un lado, los reporteros, en especial los más jóvenes, que solo tenían como herramientas sus elementos técnicos básicos y los deseos de forjar una trayectoria profesional, estaban a favor de la aprobación de la ley. Sin dejar de observar el proceso con una perspectiva crítica y haciendo notar las posibles mejoras en la redacción de la iniciativa, percibían que con la aprobación de una Ley de información pública terminaría la larga tradición del secretismo y el manejo patrimonialista de la información en manos de los poderes públicos.

La Ley de información pública no estaba dirigida solo a periodistas, sino a todas las personas, por tratarse de un derecho humano. Pero uno de los segmentos de la población que se beneficiaría del derecho de acceso sería el periodismo. De aprobarse la ley, con los contenidos de máxima apertura, como se planteaba en la iniciativa en la que trabajaban los académicos del Grupo Oaxaca, con una solicitud de acceso, los reporteros podrían obtener documentos, datos, cifras que serían de utilidad no solo para realizar su trabajo de manera profesional, con evidencias documentales obtenidas de manera lícita, sino que representaría una vigilancia estrecha sobre el poder y avanzar en el proceso de democratización. De lo contrario, sin una ley que reconociera y tutelara el derecho de acceso a la información pública, solo los periodistas que habían forjado vínculos con funcionarios de gobierno a través de los años podrían seguir allegándose de documentos importantes, mediante filtraciones desde el interior de los pasillos del poder.

Por otra parte, se encontraba el grupo de representantes y dueños de radiodifusoras, que veían con recelo la aprobación de la ley. Los integrantes de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión CIRT, rechazaron públicamente la aprobación de la Ley de información pública que se gestaba en el Congreso, bajo el argumento de que atentaba contra los artículos 6º y 7º de la Constitución Política mexicana.<sup>323</sup> Argumentaban que la iniciativa de ley pretendía someter al gremio y obstaculizar el periodismo de investigación, pues una vez que la ley fuera vigente, los periodistas solo podrían tener acceso a la información que los servidores públicos decidieran brindarles.

Durante el desarrollo de los diversos foros de deliberación sobre la aprobación de la ley, los desencuentros entre los representantes de la CIRT y el diputado Sergio Álvarez Mata, principal impulsor de la Ley de información pública, se intensificaron. En algunas radiodifusoras y en columnas publicadas en periódicos locales, se decía que en el Congreso se gestaba la aprobación de una "ley mordaza" que impediría el libre ejercicio del periodismo.

Para profundizar en la deliberación pública sobre los rasgos que debería incluir la iniciativa de ley, se realizó el panel denominado "Los medios ante la ley de información pública", organizado por reporteros de los periódicos locales *El Regional del Sur*, *El Observador Morelense*, *La Jornada Morelos* y *Radio UAEM*. A ese panel acudieron como conferencistas Ernesto Villanueva, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Miguel Badillo de *El Universal*, Álvaro Delgado de la *Revista Proceso* y Jerano Villamil de *La Jornada*.<sup>324</sup> En ese foro, los periodistas locales expusieron dudas sobre la redacción de algunos artículos de la iniciativa que se estaba preparando en el Congreso, mientras que los periodistas de medios nacionales expusieron que habían acudido a la entidad a invitación de sus homólogos, no para avalar en automático ningún proyecto de ley y que cualquier iniciativa que el Congreso local pretendiera aprobar, debía tomar en cuenta las opiniones de los periodistas.

323 Sergio Gómez Guerra, "La CIRT en contra de la Ley de Información Pública: Miembros de la CIRT amenazaron con interponer un amparo en cascada, ante la próxima aprobación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales de Morelos, la cual aseguran, atenta contra los artículos 6º y 7º de la Constitución Política mexicana", periódico *La Unión de Morelos*, 8 de mayo de 2003, p. 4.

324 Gerardo Suárez, "La ley de acceso a la información es perfectible, dicen comunicadores", periódico *El Regional del Sur*, 28 de mayo de 2003, p. 9

En el periodo en el que transcurrían las deliberaciones públicas, un grupo de reporteros entregaron a los legisladores una carta en la que pedían que se reconociera en la Constitución Política local, el secreto profesional de los periodistas.<sup>325</sup> En el estado de Morelos era frecuente que la Procuraduría de Justicia llamara a los reporteros a comparecer en sus oficinas para exigirles que revelaran sus fuentes de información. Se trató de una época caracterizada por la persecución y la criminalización de los reporteros. Las tareas de investigación que eran responsabilidad de las oficinas de procuración de justicia, eran sustituidas con la presión hacia los periodistas, para obligarlos a señalar de dónde habían obtenido la información que publicaban. La regulación del derecho de acceso a la información a nivel federal fue el marco que propició el debate sobre temas pendientes en la agenda pública, relacionados con el ejercicio del periodismo en una democracia, como el caso del secreto profesional de los periodistas.

Un artículo de Juan Francisco Escobedo, publicado en la *Gaceta Legislativa* editada por la Dirección de Comunicación Social del Congreso, aportó elementos teóricos para comprender los retrasos legales que existían en México acerca del secreto profesional. De acuerdo con el texto del artículo, los países democráticos habían adoptado leyes que garantizan el ejercicio libre del periodismo porque esta actividad hace posible el derecho a recibir información veraz y documentada. En una democracia, los medios deben estar del lado de los ciudadanos y no de lado del poder, y eso implica que los medios publiquen noticias que revelan lo que el poder quiere ocultar. Por eso es fundamental proteger el ejercicio del periodismo libre.

Lo narrado en los últimos párrafos sucedía de forma paralela en múltiples pistas. Había semanas en las que se percibían condiciones favorables para la aprobación de la ley, y luego sucedían incidentes que provocaban que las negociaciones se detuvieran. El tiempo transcurría y la XLVIII Legislatura del Congreso local estaba por concluir. Se había cerrado el segundo

<sup>325</sup> Miguel Ángel Provisor, "Que se eleve a rango constitucional el secreto profesional para que exista el derecho de los periodistas a la reserva de las fuentes confidenciales de información, pidieron reporteros de diferentes medios estatales y correspondentes nacionales a legisladores del Congreso del estado. Lo anterior debido a que en ocasiones, autoridades judiciales en colusión con otros entes, tratan de ejercer presión y coacción para que los reporteros revelen sus fuentes informativas. En la propuesta que fue entregada a los legisladores, a la cual dio lectura la reportera Tlalli Preciado, señala que tal acción ha originado que algunas autoridades pretendan obligar a los reporteros a identificar a sus portavoces, que la mayoría de las ocasiones dan cuenta detallada de información confidencial que es utilizada por los comunicadores para dar sustento al trabajo periodístico. Los comunicadores dijeron también no compartir el calificativo de ley mordaza que se ha señalado por otros sectores de los medios de comunicación, pero dijeron que tampoco se avala la falta de transparencia del Congreso del estado en el análisis público de dicha ley", periódico *El Regional del Sur*, 20 de mayo de 2003, p. 9.

periodo ordinario de sesiones, del tercer año legislativo. La aprobación de la Ley de información pública estaba en suspenso y sólo podría someterse a votación en un periodo extraordinario de sesiones. En ese contexto, se registró un episodio especialmente ríspido entre el diputado Sergio Álvarez Mata y los representantes de la CIRT, Jaime Morales Guillén, Pablo Rubén Villalobos y Teodoro Rentería, en el pasillo externo del recinto legislativo, del cual fue testigo la autora de esta investigación. Con expresiones severas los representantes de la CIRT advirtieron al legislador Álvarez Mata, que no permitirían la aprobación de la ley, como él mismo lo narra:

"Recuerdo que iba llegando al Congreso y me encontré con ellos tres, antes de entrar a la reunión, y me dijeron: Sergio, bajo ninguna circunstancia vamos a permitir que se apruebe esta ley, con la que nos quieres quitar el control de la información que está en los cajones de los secretarios, que es exclusiva de nosotros y es una conquista nuestra. No tienes por qué regalársela a los ciudadanos"<sup>326</sup>

Era un momento crucial para la Ley de información pública del estado. La llave de bóveda para destrabar la aprobación de la Ley y evitar la inconformidad de los representantes de las radiodifusoras, se ubicó en el reconocimiento del secreto profesional de los periodistas en la Constitución local. El ex diputado Sergio Álvarez Mata tomó la decisión de impulsar la incorporación del secreto profesional del periodista en la Constitución Política del estado de Morelos, como lo describe a continuación:

"Después de esa reunión con los representantes de la CIRT, llegué a la conclusión de que debíamos darles algo a cambio. Algo legítimo: protección al secreto profesional del periodista. Estaba solo en la oficina, tomé la Constitución Política de Morelos, y en una hoja de papel redacté un párrafo adicional al artículo 2 de la Constitución. Le envié la redacción por fax a Pablo Rubén Villalobos y le dije: te ofrezco una por la otra, el secreto profesional del periodista a cambio de la aprobación de la ley de acceso a la información pública. Y primero aprobamos el secreto profesional del periodista. Esto cambió la historia."<sup>327</sup>

<sup>326</sup> Entrevista con el ex legislador Sergio Álvarez Mata, realizada por la autora de la presente investigación el 11 de enero de 2021. Archivo personal.

<sup>327</sup> Sergio Álvarez abunda en el impulso que lo llevó a intentar esta negociación con los miembros de la CIRT, para destrabar las negociaciones: "Si bien es cierto que yo redacté ese texto, debo confesar que no es producto de mi intelecto, sino de Juan Francisco Escobedo. Necesitábamos que en la Gaceta Legislativa se publicara un artículo sobre ese tema, para poder acertar en la negociación política. Y tú me sugeriste a Juan Francisco Escobedo. Ese texto tenía una intención y el autor fue muy atinado. Esto destrabó el tema de la aprobación de la ley de información pública". Entrevista con el ex legislador Sergio Álvarez Mata, realizada por la autora de la presente investigación el 11 de enero de 2021. Archivo personal.

Mediante la reforma al artículo 2º de la Constitución Política de Morelos, se reconoció el derecho de todo individuo para acceder a información pública, sin más restricciones que las establecidas en la propia ley, y además se reconoció el secreto profesional de los periodistas:

Artículo 2. Adicionado el 11 de agosto de 2003: En el estado de Morelos se reconoce como una extensión de la libertad de pensamiento, el derecho de todo individuo para poder acceder a la información pública, sin más restricción que la que establezca la intimidad y el interés público, de acuerdo con la ley en la materia, así como el secreto profesional, particularmente el que deriva de la difusión de los hechos y de las ideas a través de los medios masivos de comunicación.<sup>328</sup>

Después de un año de un trabajo intenso de deliberación pública sobre el contenido de la Ley, de consultas públicas y de las reformas a la Constitución Política local, con 23 votos a favor y dos abstenciones, el 11 de agosto de 2003,<sup>329</sup> en un periodo extraordinario de sesiones, se aprobó la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.

A diferencia de lo que sucedió en otros estados del país, en donde los Congresos locales aprobaron leyes simuladoras del derecho de acceso a la información, la Ley de información pública del estado de Morelos fue reconocida por dos rasgos fundamentales: porque el órgano garante de la transparencia y el derecho de acceso a la información el IMIPE, nació como un órgano constitucional autónomo,<sup>330</sup> y porque en la entidad los partidos políticos, fueron sujetos obligados por la ley, desde que ésta inició su vigencia.

328 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformada al 20 de julio de 2005, Instituto de Investigaciones Legislativas, Congreso del Estado de Morelos, p. 8.

329 *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, no. 4274, del 27 de agosto de 2003.

330 Artículo 23A.- El Congreso del Estado establecerá un organismo autónomo para tutelar el derecho de acceso a la información pública de todas las personas, proteger los datos personales y realizar estadísticas, sondeos y encuestas imparciales que coadyuven al cumplimiento de las funciones de los poderes públicos y al desarrollo democrático del Estado, denominado Instituto Morelense de Información Pública y Estadística. El Instituto será el encargado de aplicar la ley en la materia y sus resoluciones serán acatadas por las entidades y dependencias públicas del Estado, y por toda persona que reciba, maneje, aplique o participe en el ejercicio de recursos públicos o privados, siempre que éstos se destinen a actividades relacionadas con la función pública. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*, reformada al 20 de julio de 2005, Instituto de Investigaciones Legislativas, Congreso del Estado de Morelos, p. 28

Morelos se anticipó algunos años, a las reformas a la Constitución Política mexicana de los años 2007 y 2014, así como a la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del año 2015. Esto demuestra que ni las leyes ni las instituciones son un producto natural e inevitable, y que en su conformación intervienen factores de diversa índole. El Congreso del estado, pudo desviar el camino y decantarse por aprobar una ley grotesca, como las que se aprobaron en otros estados del país, que no garantizaban el derecho de acceso a la información. Pero la correlación de fuerzas políticas en la XLVIII Legislatura, hacía imposible que un grupo parlamentario impusiera sus decisiones.

La influencia del Grupo Oaxaca fue decisiva, para que los legisladores del Congreso local decidieran seguir el camino de la deliberación pública, de la socialización de los alcances y límites del derecho de acceso a la información, de la recepción de sugerencias de los periodistas locales, y sobre todo, de la redacción de una iniciativa de Ley que incluyó rasgos innovadores. De esa manera, la XLVIII Legislatura sin tener plena conciencia de ello, se inscribía en la historia moderna de la entidad, al aprobar una Ley de información pública que sin regateo alguno reconocía plenamente el derecho humano de acceso a la información pública, y al hacerlo, proyectaba con fuerza hacia el futuro, la agenda del Estado liberal y democrático que tantas batallas ha costado su edificación en el contexto de un régimen político autoritario que se resistía a ello. Se dieron pasos decisivos en la coyuntura de la alternancia.

No hay fundamento, ni evidencias empíricas suficientes para afirmar que el proceso de democratización, ensanchamiento de las libertades públicas y reconocimiento de los derechos humanos, que se ha desarrollado en México y en el estado de Morelos en particular, desde hace más de un cuarto de siglo, haya sido en vano. Las bases sobre las que se libran las batallas en los tiempos que corren, para preservar las instituciones y los derechos legítimamente conquistados, de las amenazas que se ciernen sobre ellos, de alguna manera se establecieron y reafirmaron en el periodo histórico al que me he referido en esta investigación.

## **4.3 Análisis de los enfoques políticos y contenidos básicos de las reformas constitucionales y de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.**

El carácter innovador de las reformas constitucionales y legales, que decidió impulsar la Junta de Coordinación Política de la XLVIII Legislatura del Congreso del estado de Morelos, se prefigura en los enfoques políticos referidos en el apartado de Considerandos que antecede al texto de las reformas al artículo 2º y 23-A de la Constitución Política local. Los textos relativos a las reformas constitucionales se encuentran contenidos en el número 4271 del *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*.<sup>331</sup> En relación con esos enfoques, también en el apartado de Considerandos que antecede al texto de la Ley de Información Pública<sup>332</sup> se encuentran referencias políticas que conviene resaltar.

Las referencias que se recuperan de ambos documentos se relacionan con el horizonte ilustrado de la modernidad política, que como se sostiene en esta investigación, encuentra sus raíces en las experiencias históricas y teóricas, antiguas y modernas, que se analizan en el Capítulo Primero.

A partir de la influencia de la Revolución francesa, el diseño y funcionamiento de los regímenes políticos democráticos modernos, adoptará características distintas a las que se presentaron en la democracia antigua. La democracia representativa de los modernos solo será posible en el largo plazo, en la medida en que desarrolle algunos de los componentes que le aporta la teoría y práctica del liberalismo político.

En nuestro tiempo, al asumir el discurso democrático como eje para la renovación del régimen político, de manera implícita se asumen los componentes liberales, especialmente los que tienen que ver con el reconocimiento de los derechos humanos, como el derecho humano de acceso a la información pública, el principio de la división de poderes, el establecimiento de mecanismos para controlar al poder y exigirle cuentas, así como la necesidad de que exista diversidad en las fuentes de información, y que éstas se encuentren al alcance de los ciudadanos, entre otros.

<sup>331</sup> *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca, a 11 de agosto de 2003, 6<sup>a</sup>. Época, 4271.

<sup>332</sup> *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca, a 27 de agosto de 2003, 6<sup>a</sup>. Época, 4274.

El enfoque político democrático liberal tiene diversas vertientes; algunas de ellas se aluden en los considerandos que anteceden a los textos de las reformas constitucionales, así como al cuerpo de la Ley de Información Pública estatal. Recordemos con Bobbio que: "La democracia se puede definir de muchas maneras, pero no hay definición que pueda excluir de sus connotados la visibilidad y la transparencia del poder."<sup>333</sup> A continuación, me refiero a algunos de esos aspectos relevantes.

La reforma constitucional que precedió a la aprobación de Ley, así como el diseño legal, los principios adoptados, los procedimientos, las características y funciones del órgano garante, le dieron a ese conjunto de reformas un carácter vanguardista, especialmente si se le compara con las leyes estatales en la materia, que se habían aprobado antes del 11 de agosto de 2003. Los alcances de la Ley de información pública del estado de Morelos se hicieron evidentes a la luz del análisis comparado con las leyes estatales homólogas; además, adquirieron mayor relevancia cuando se contrastaron con el diseño legal e institucional que se había incorporado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Si se tiene presente una línea de tiempo en la que señalé las fechas de publicación de las leyes estatales de acceso a la información, así como la Ley federal, en el número once de esta secuencia histórica, se ubicaría la aprobación y publicación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.<sup>334</sup>

En el ámbito federal no se presentaron las condiciones propicias para realizar una reforma constitucional, por lo que los alcances de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada en el año 2002 se limitaron a regular el acceso a la información pública que administraba el Poder Ejecutivo Federal.

Las reformas a la Constitución Política del estado de Morelos, además de anticiparse en más de una década a la reforma constitucional del 2014, que transformó al IFAI en INAI, otorgándole el carácter de organismo constitucional autónomo, se sustentaron en un enfoque político que sin rodeos mostraba su carácter democrático y liberal. Este enfoque fue respaldado por los tres partidos políticos representados en la XLVIII Legislatura. El PAN tenía la mayoría con 15 escaños, el PRI con 12 diputados conformaba la segunda fuerza política, y el PRD, se rezagaba al tercer lugar con 3 diputados. La nueva correlación de fuerzas políticas era favorable

<sup>333</sup> Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México: FCE, 2012, p. 16.

<sup>334</sup> Jorge Bravo Torres, *El presidencialismo mediático. Continuidad y cambio en la relación de los medios de comunicación y el poder político en México, 2000-2006*. En la tesis de Maestría presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en abril de 2008, p. 320, se presenta un cuadro con información sobre la fecha de publicación de las leyes de acceso a la información y transparencia en el país, elaborado a partir de información del IFAI.

al PAN, y no obstante que disponía de un amplio margen de maniobra en el Congreso, no cedió a la tentación de empezar a articular una nueva hegemonía que viniese a reemplazar a la vieja hegemonía del PRI. El PAN propició el diálogo con las otras dos fracciones parlamentarias. Los legisladores del PRI, ahora más libres de las ataduras del pasado, se sumaron al diálogo, así como los legisladores del PRD.

El consenso que se logró en torno a los proyectos de reforma constitucional y de creación de la Ley de información pública, se fraguó a partir de la combinación de ciertos incentivos políticos que implicaría el apoyo a las iniciativas de reforma, con el clima político flexible y abierto, en relación con los marcos de referencia ideológicos y las viejas estructuras de intereses que representaban los partidos. Los referentes ideológicos se habían debilitado, y en el caso del PRI, la eficacia de sus mecanismos de operación se había desplomado. La coyuntura política abrió paso a un momento dúctil y maleable en el que podían forjarse acuerdos en lo fundamental, como habría de ocurrir con el acuerdo que permitió impulsar el paquete de reformas constitucionales y legales en materia de acceso a la información.

La tolerancia y el diálogo entre los legisladores, también propició las coincidencias que permitieron asumir los enfoques políticos y doctrinarios que sustentaron los proyectos de reforma constitucional y legal. Como ejemplo de esa coyuntural confluencia política, recuperó la siguiente expresión:

Tratándose de cualquier derecho fundamental, como fenómeno normativo, la intención legislativa de un sistema democrático, sobre todo los de tipo liberal y de corte occidental, deben centrarse en buscar mecanismos que obliguen al propio estado a no castigar ni limitar ese derecho, sino por el contrario asegurarlo y protegerlo, incluso positivizarlo como una garantía jurídica, para asegurar el límite que el poder público tiene frente a los gobernados, esto es, que se debe incorporar dentro de la propia constitución su reconocimiento y su mecanismo de control. Si hablamos de la libertad de pensamiento, sabemos que para poder expresarnos requerimos necesariamente a su vez de la posibilidad de contar con la información suficiente sobre la que transite nuestro libre pensamiento en sus procesos racionales, no importa cuál sea la naturaleza de esa información, ya sea pública o privada, el hombre tiene el derecho de acceder a los complejos sistemas de información que el mundo en que se desarrolla le ofrece, con el único límite de las cuestiones de estado o bien el derecho a la intimidad de las personas.<sup>335</sup>

<sup>335</sup> Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca, a 11 de agosto de 2003. 6º. Época, 4271.

Se advierte el reconocimiento de la relación entre el sistema democrático y el liberalismo que se ha desarrollado en el mundo occidental, así como el papel que debe asumir el Estado para respetar los derechos fundamentales, entre los que se encuentra el derecho de acceso a la información. Los derechos deben ser objeto de procesos de creación normativa e institucional para generar las garantías necesarias para propiciar su ejercicio.

Además, en ese apartado se reconoce la relación entre el derecho de acceso a la información, la apertura de los sistemas institucionales que gestionan la información y el ejercicio de la libertad de pensamiento, que constituye el antecedente imprescindible para hacer posible el ejercicio de la libertad de expresión. Sin perspectiva democrática y sin un horizonte liberal como telón de fondo, no hubiese sido posible el desarrollo de los debates públicos, que, tanto en la frecuencia nacional como en el ámbito estatal, precedieron y estimularon la aprobación de las leyes de acceso a la información.

En un entorno predominantemente autoritario, en el que la expresión del poder hegemónico no tenía límites ni toleraba la crítica, como el que se vivió durante la época del predominio del PRI, era prácticamente imposible promover y menos aprobar una Ley de acceso a la información. La mejor evidencia empírica de esa imposibilidad se encuentra en el hecho histórico siguiente: entre la incorporación en 1977 al texto constitucional del párrafo "El derecho a la información será garantizado por el Estado", y la aprobación de la primera Ley federal de acceso a la información pública, tuvo que transcurrir un cuarto de siglo.<sup>336</sup>

El amplio apoyo que recibió de parte de las tres fracciones parlamentarias representadas en el Congreso, el proyecto de creación de la Ley de Información Pública contribuyó a impulsar las reformas que le habrían de dar fundamento constitucional a la Ley, así como para reconocer el carácter de órgano constitucional autónomo del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE). Los legisladores locales coincidieron en la necesidad de explorar previamente la vía de las reformas constitucionales, y en ese sentido, es muy claro el diagnóstico que precedió a la decisión de intervenir la Constitución local, para incorporar en su narrativa, referencias específicas sobre el derecho de acceso a la información, y para reconocer el derecho de los periodistas a guardar el secreto sobre sus fuentes.

<sup>336</sup> Juan Francisco Escobedo, *Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, en "Derecho Comparado de la Información", núm. 2, julio -diciembre de 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp.63-92.

En Morelos los tres partidos políticos con representación en la XLVIII Legislatura, hemos iniciado, desde hace más de un año, el debate para contar con una Ley de Acceso a la información, integral y de largo alcance, que supere en mucho los esfuerzos que ya han establecido el gobierno de la república y otras entidades federativas sobre este tema, en el que por cierto, no hemos escatimado esfuerzos para asegurar un ordenamiento con la mayor legitimidad posible, por lo mismo se han analizado detenidamente las iniciativas presentadas en su orden cronológico por el Partido Revolucionario Institucional y el Gobernador del Estado, mismas que motivaron un serie de foros y consultas públicas que nos permitan tener uno de los ordenamientos más avanzados. Por lo mismo, y a diferencia de otras experiencias, nos parece que cualquier inquietud legislativa sobre el derecho de acceso a la información, no puede reducirse solamente a una ley secundaria, sino que estimamos que en razón de su contenido altamente democrático, cualquier consideración jurídica debe estar plasmada y partir de la constitución misma, es decir que la institución que se encargue de su protección tenga a su vez la relevancia constitucional que le permita actuar con toda la fuerza normativa que la constitución impone, incluso en contra de las autoridades que contraríen su observancia o se nieguen sistemáticamente a su cumplimiento.<sup>337</sup>

Es preciso esclarecer algunas de las motivaciones que llevaron a la Junta de Coordinación Política del Congreso del estado, a incorporar en el paquete de reformas el reconocimiento constitucional del secreto profesional del periodista. En el marco de la deliberación pública que precedió a la aprobación de la ley, de entre el segmento de periodistas con mayores privilegios por su cercanía con el poder público, especialmente en la época del predominio hegemónico del PRI, y que se resistían a perderlos con la llegada del PAN al poder, se expresaron algunas voces que se oponían a la creación de una ley de acceso a la información pública. Su principal argumento giraba en torno a la idea de que no era necesaria la creación de ninguna Ley de acceso a la información, ya que bastaba -aducían los periodistas- con hacer valer el derecho de petición reconocido en el artículo 8º de la Constitución Política mexicana para obtener la información deseada. Este argumento se sustentaba en los alegatos que en su día había presentado el abogado Ignacio Burgoa.

<sup>337</sup> *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca, a 11 de agosto de 2003. 6º. Época, 4271.

Más allá de las razones formales que expresaron los decanos del periodismo del estado, en realidad detrás de su oposición a la iniciativa de creación de una ley de información, se ocultaba el temor a perder los privilegios que se derivaban de su conveniente relación con los gobernantes de turno, una vez que se nivelara el terreno para todos los periodistas. Una vez reglamentado el derecho de acceso a la información, cualquier periodista, independientemente de su cercanía o no con el poder público, podía hacer uso de dicho derecho, tantas veces como quisiera, y para solicitar información sobre el tema que se le ocurriera.

Para atenuar la beligerancia de ese grupo de periodistas, la Junta de Coordinación Política del Congreso, se encontró con algunos escritos sobre la materia y además, recibió la opinión de especialistas sobre la conveniencia y los alcances que podría tener la regulación constitucional del secreto profesional del periodista. Me permito recuperar el testimonio de Roberto Rock, director General Editorial de *El Universal*, sobre el tema en cuestión:

Un ensayo del Dr. Escobedo publicado en la Gaceta del Poder Legislativo del Estado de Morelos fue fundamental para la reforma a la Constitución local, que dio lugar a una nueva ley de acceso a la información y al establecimiento, también con rango constitucional, del secreto profesional del periodista en esa entidad vecina. Es en este mismo contexto que en *El Universal* nos hemos pronunciado desde hace varios años a favor de reformas institucionales de este tipo, que profundicen el campo de la libertad de expresión e información.<sup>338</sup>

Los legisladores locales, al incorporar en la agenda de las reformas constitucionales el tema del secreto profesional del periodista, tuvieron a la mano el instrumento necesario para evadir las resistencias del segmento de periodistas que se oponía a la creación de la Ley de información pública. Se operó una suerte de *quid pro quo* entre los legisladores y los periodistas reacios a la ley. Con el reconocimiento de ese derecho, las personas que ejercen el periodismo en la entidad tendrían una garantía de protección, que les permitiría difundir información sobre hechos y temas, que de otra manera no podrían ser conocidos por la sociedad morelense. Al hacerlo, el Congreso se convirtió también en un ejemplo a seguir en esa materia. Entonces no existía ninguna disposición constitucional ni legal sobre el secreto profesional del periodista en el país.

En el apartado de considerandos de las reformas constitucionales aludidas, se encuentra una referencia europea sobre el tema, que merecer recuperarse. Los legisladores locales se abrieron a la influencia internacional en ese campo. Veamos:

<sup>338</sup> Roberto Rock, "Medios, democracia y gobernabilidad", en Juan Francisco Escobedo (edit.), *Representación política y toma de decisiones*, México: Universidad Iberoamericana /Fundación Información y Democracia/ Fundación Konrad Adenauer, 2004, p.46.

La Carta de los derechos y deberes de los periodistas, de Munich, Alemania, declaración que fue aprobada el 25 de noviembre de 1971, y que más tarde fue adoptada por la Federación Internacional de Periodistas (FIJ) y por la mayoría de los sindicatos de periodistas en Europa, dentro de la cual se señala que efectivamente el derecho a la información, a la libre expresión y a la crítica, es una de las libertades fundamentales de todo ser humano, y que del derecho del público a conocer hechos y opiniones procede el conjunto de deberes y derechos de los periodistas. Por lo mismo, y de acuerdo con la misma declaración "la responsabilidad de los periodistas para con el público se antepone a cualquier otra responsabilidad, en particular respecto de sus empleadores y de los poderes públicos. A partir de esta consideración se establece como un deber de los periodistas, en el punto número 7 de la carta, guardar el secreto profesional, que se traduce en no revelar la fuente de información obtenida de forma confidencial.

Para ello proponemos, por cuestiones de técnica legislativa, que dentro del artículo 2º de nuestra constitución se adicione un párrafo que establezca como un derecho fundamental de los ciudadanos morelenses el secreto profesional y como un deber del estado garantizarlo, sobre todo porque en este artículo se reconoce y asegura a todos los habitantes morelenses los mismos derechos primarios que contiene la Constitución Política Mexicana en su título primero denominado de las garantías individuales, sólo que al incorporar de forma específica y clara en nuestro texto local, lo relativo al secreto profesional estaríamos dando con ello un avance político muy importante inédito en nuestro país.<sup>339</sup>

Como prueba documental del consenso político que se formó en el Congreso del estado de Morelos en la coyuntura de la primera alternancia, que se enriqueció al adoptar algunos aspectos del enfoque democrático liberal antes aludido, me permito recuperar los textos literales de los artículos que se reformaron en el verano del 2003:

<sup>339</sup> *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca, a 11 de agosto de 2003. 6º. Época, 4271.

## **Constitución Política del Estado de Morelos**

**Artículo 2.-** El Estado de Morelos reconoce y asegura a todos sus habitantes, el goce de las garantías individuales y sociales contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Constitución y, acorde con su tradición libertaria, declara de interés público la aplicación de los artículos 27 y 123 de la Constitución Fundamental de la República y su legislación derivada. En el Estado de Morelos se reconoce como una extensión de la libertad de pensamiento, el derecho de todo individuo para poder acceder a la información pública sin más restricción que los que establezca la intimidad y el interés público de acuerdo con la ley de la materia, así como el secreto profesional, particularmente el que deriva de la difusión de los hechos y de las ideas a través de los medios masivos de comunicación.

**Artículo 23-A.-** El Congreso del Estado establecerá un organismo autónomo para tutelar el derecho de acceso a la información pública de todas las personas, proteger los datos personales y realizar estadísticas, sondeos y encuestas imparciales que coadyuven al cumplimiento de las funciones de los poderes públicos y al desarrollo democrático del Estado, denominado Instituto Morelense de Información Pública y Estadísticas. El Instituto será el encargado de aplicar la ley de la materia y sus resoluciones serán acatadas por las entidades y dependencias públicas del Estado, y por toda persona que reciba, maneje, aplique o participe en el ejercicio de recursos públicos o privados, siempre que estos se destinen a actividades relacionadas con la función pública. Los ciudadanos que sean designados como integrantes del Instituto a que se refiere el párrafo anterior, deberán reunir los requisitos que señale la ley, pero en todo caso se velará que no tengan compromisos o simpatías por cualquier partido político o vínculos con el gobierno, quedando excluidos de este último requisito el servicio profesional que se preste en cualquier institución educativa o de investigación de cualquier área pública.

En consonancia con los enfoques políticos y doctrinarios que se plasmaron en el texto que sirvió de fundamento a las reformas constitucionales, también en la redacción previa al cuerpo de la Ley de Información Pública, se incorporaron referencias políticas y teóricas que se inscriben en el enfoque democrático liberal, y que es pertinente resaltar.

En primer término destaca la referencia que se hace del Informe del Relator Especial de la ONU sobre libertad de expresión, donde se define el derecho a la información: "como el derecho a buscar, recibir y distribuir información, no es sólo un corolario de la libertad de opinión y de expresión, sino un derecho en sí mismo, uno de los que sustentan las sociedades libres y democráticas."<sup>340</sup> Esta referencia doctrinaria viene de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y es ahí, donde se localiza la matriz de la que se desprende la vertiente específica del derecho de acceso a la información, que en sentido estricto alude al derecho de las personas a solicitar y recibir información que se encuentra en posesión de los poderes públicos.

Es importante destacar el vínculo que se establece entre el reconocimiento del derecho de acceso como una de las vertientes del derecho a la información, y el desarrollo de las sociedades libres y democráticas. Los legisladores locales, al respaldar la iniciativa de Ley de información pública, asumieron el enfoque que subraya el vínculo entre el reconocimiento del derecho humano a saber y la instauración y desarrollo de la democracia; que en el estado de Morelos y en el país, en la coyuntura de las elecciones federales y locales del 2000, vivía momentos cruciales.

Más adelante, se hace referencia al Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1967 y a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que constituyen junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la triada doctrinaria y convencional que servirá de fundamento a la reforma constitucional que se realizó en México en 1977, mediante la cual se añadió al artículo 6º constitucional la frase: "El derecho a la información será garantizado por el Estado". Las referencias a la convencionalidad son imprescindibles, ya que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, los tratados y convenios internacionales reconocidos y aprobados por el Senado de la República, constituyen derecho vigente en el país, a los que además, se les reconoce un rango similar al de las leyes.

Los legisladores locales al reconocer la influencia de la doctrina y de las convenciones internacionales relacionadas con el derecho a la información, y de manera específica con el derecho de acceso a la información, dejaron atrás en un solo paso, el anticuado enfoque nacionalista, que había servido de coartada para retrasar el reconocimiento de los derechos humanos, que después de la posguerra se incorporó plenamente en la agenda de la política internacional adoptada por las democracias que emergieron de la Segunda Guerra Mundial, así como de los regímenes políticos, que sin ser claramente democráticos, reconocían y adoptaban algunos aspectos de esa agenda. Aunque tal reconocimiento no implicara su aplicación automática, como fue el caso del derecho a la información, reconocido en la Constitución Política mexicana a partir de 1977.

<sup>340</sup> Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca, a 27 de agosto de 2003. 6º. Época, 4274.

Las referencias que se recogen en el apartado de *Considerandos* de la Ley de Información Pública confirman la apertura de los diputados que integraron la XLVIII Legislatura, para adoptar el discurso de los derechos humanos, estrechamente vinculado con el desarrollo de la democracia y el ejercicio de las libertades. Incluso los legisladores del PRI, que ya no ejercían el poder, se mostraron mucho más dispuestos que cuando tenían el control hegemónico en la entidad, a asumir posiciones abiertamente democráticas y liberales. El enfoque democrático y liberal que se expresa en ese apartado, nos ofrece luces sobre la disposición de los legisladores para llegar a acuerdos, en una coyuntura política en la que todos podrían ganar prestigio y legitimidad.

Ese apartado tiene una connotación simbólica especial, ya que al mismo tiempo que realiza un diagnóstico, ofrece señales sobre las tendencias políticas que se vivían en ese tiempo, y que luego se desarrollarían con mayor intensidad en los años siguientes. Se habla de "elecciones libres", de "pluralismo" y "alternancia", y se coincide en el diagnóstico de que las reformas constitucionales que se han aprobado se relacionan con el "trayecto del cambio político inacabado".<sup>341</sup> Este cambio político, implicaría el desarrollo de instituciones democráticas que de manera específica deberían traducirse en la disponibilidad de una mayor diversidad de fuentes de información, en el conocimiento público de los actos de gobierno, en la rendición de cuentas y el control de los poderes del Estado. Se trata de coincidencias que no se habían observado antes entre actores políticos que pertenecían a tres partidos distintos y adversarios entre sí, en torno a una agenda de temas sobre el régimen político y el Estado mexicano, que solo fueron posibles en el contexto de la aprobación de la Ley de información pública.

Los legisladores también reconocieron que el proceso electoral del año 2000 había permitido colocar el tema del derecho de acceso a la información en un lugar relevante de la agenda política. Los resultados del proceso electoral y la nueva correlación de fuerzas políticas, estimularon la configuración de un campo de oportunidades propicio para las negociaciones y los acuerdos políticos.

La experiencia del proceso que hizo posible la aprobación de la primera Ley federal de transparencia fue recibida por los legisladores locales a través de los testimonios que de manera directa les compartieron algunos de los académicos que participaron en ese proceso histórico. Por ello, los legisladores tenían presente el ejercicio de promoción de la primera Ley federal de acceso a la información que había impulsado el Grupo Oaxaca. En especial, el hecho de que esa Ley fuese el resultado del proceso de negociación entre los representantes del Grupo Oaxaca y los representantes del gobierno federal, bajo la cobertura de la Cámara de Diputados.

<sup>341</sup> Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca, a 27 de agosto de 2003. 6<sup>a</sup>. Época, 4274.

El intercambio de experiencias e ideas entre los legisladores y los académicos tuvo su expresión formal y pública en el seminario que se realizó en el Congreso local el viernes 28 de junio de 2002. Este intercambio daría pie a una colaboración más estrecha con los legisladores, que recibieron con beneplácito las propuestas y recomendaciones de los académicos.

Es pública la aportación de los especialistas referidos, en la elaboración de los proyectos de reforma constitucional y en la iniciativa de Ley de acceso a la información pública. Por esa razón es posible afirmar, que algunos de los contenidos más relevantes de ese paquete de reformas constitucionales y legales, se enriqueció con la influencia de dichos especialistas. Lo relevante es la amplia recepción que tuvieron los miembros de la Junta de Coordinación Política hacia las propuestas que les fueron presentadas, así como su adhesión a los textos que finalmente se presentaron ante el pleno y que fueron aprobados por la mayoría de los integrantes de esa legislatura.

Los legisladores leyeron de manera adecuada el impulso creciente que tomaban las iniciativas para crear leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública, en las entidades del país. Se subieron a la cresta de la ola, pero fueron más allá de lo que se legisló en otras latitudes. En ese contexto histórico, el acuerdo para darle al órgano garante el carácter de organismo constitucional autónomo se convirtió en la piedra de toque de ese impulso reformista e innovador. Al otorgarle en la Constitución local el máximo rango jurídico y político al IMIPE, se adelantaron más de una década a la reforma constitucional del 2014, y con ello, dieron respuesta puntual al punto e) de la Declaración de Oaxaca del 23 de mayo de 2001, que a la letra dice:

Crear la figura de una autoridad independiente, que deberá tener a su cargo la importantísima tarea de intervenir cuando controversias en casos excepcionales sobre la naturaleza de la información solicitada a los órganos del Estado, es decir, si se trata de información restringida.<sup>342</sup>

<sup>342</sup> Juan Francisco Escobedo (coord.), *La agenda democrática del Grupo Oaxaca. Balance y futuro*, México: INAI, 2020, pp. 14-15.

El Congreso asumió el compromiso de auspiciar una reforma institucional, que por su condición de agenda política, amerita recuperar un párrafo literal que explica los alcances de la reforma:

“Cambiar el modelo de gestión pública altamente burocratizado y cerrado, por un esquema de gestión que atienda al público y no sólo las necesidades de reproducción y mantenimiento de los aparatos burocráticos. Para que ello sea posible, es un imperativo modificar la estructura de incentivos de los servidores públicos, para empezar a premiar la eficacia, la eficiencia, la transparencia, la atención al público, el acceso a la información y en general el cumplimiento de sus competencias por encima de la complicidad, secretismo, clientelismo, uso privado de los recursos y puestos públicos, y la impunidad frente a los derechos de las personas. La regulación del derecho de acceso a la información constituye un paso importante en ese sentido.”

La aprobación de la Ley de información pública se inscribe en la agenda del reconocimiento y respeto de los derechos de las personas, de la eficiencia en el servicio público, que adquirió la condición de eje articulador del tipo de reformas que se impulsaron en la coyuntura de la alternancia.

Un aspecto poco conocido, que no se ha atendido de manera eficiente, se relaciona con la facultad de que se le otorgó al órgano garante para definir las políticas gubernamentales en materia de estadísticas, así como para establecer los marcos de referencia para la realización de sondeos y encuestas. A la distancia es posible apreciar que no obstante el tono innovador de tales funciones, el órgano garante local, prácticamente dejó de atender sus funciones en la materia. No obstante que el nombre del organismo sigue conservando el tema de las estadísticas. En su momento se convirtió en un atributo especial, que no tenía ningún otro órgano garante local.

Tal vez la expresión que mejor condense el enfoque político y teórico que iluminó la coyuntura y que le dio un horizonte de largo plazo al paquete de reformas democrático y liberal, latente en las reformas constitucionales y en los contenidos fundamentales de la Ley de Información Pública, sea el siguiente:

El ejercicio combinado del derecho de acceso y la obligación de transparencia, constituyen una palanca indispensable para hacer posible la transición de un régimen político criptocrático, hacia la articulación de un nuevo modelo político abierto, democrático, republicano y constitucional.<sup>343</sup>

<sup>343</sup> Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca, a 27 de agosto de 2003. 6<sup>a</sup>. Época, 4274.

Se trata de una agenda de temas, que en los tiempos difíciles que vive la democracia mexicana, y frente a los riesgos que enfrentan los poderes del Estado, y en especial los organismos constitucionales autónomos como el INAI, así como los órganos garantes locales, es preciso recuperar y colocar en el centro de la agenda política del país.

La agenda democrática, los argumentos y algunos de los rasgos que más tarde tendría el nuevo entramado constitucional y legal federal, en relación con el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, se hicieron presentes en las deliberaciones y decisiones que se tomaron en el Congreso del estado en el contexto de la alternancia y de los vientos democratizadores y liberales que corrían en esos años.

El impulso democrático y reformista de la primera Legislatura de la alternancia en la entidad, se sustenta en al menos, tres hechos en los que incidió de manera relevante, y que en esta investigación se han analizado de manera puntual. El primero de ellos se relaciona con los cambios políticos que se presentaron en el país y en el estado, en el contexto de la transición democrática, y que se hicieron evidentes en la alternancia en la presidencia de la República, y en la alternancia en el gobierno estatal. Ambos acontecimientos ocurrieron de manera paralela y contribuyeron a configurar una coyuntura especialmente favorable para impulsar reformas legales de nuevo tipo, como fue el caso de las leyes de acceso a la información. Las condiciones propicias en la esfera local y en la frecuencia nacional, fueron oportunamente percibidas y aprovechadas con habilidad política por los legisladores locales.

En segundo lugar, destaca el acuerdo entre los líderes de las fracciones parlamentarias para impulsar una ley que se beneficiara de la experiencia acumulada y del conocimiento experto, que implicó la aprobación de una reforma constitucional previa. Esta decisión tenía una fuerte carga autocítica, ya que implicaba la aceptación de que la iniciativa del gobernador y la iniciativa del PRI, no reunían las características mínimas de calidad, y que por lo tanto se hacía necesario trabajar en la formulación de un proyecto de ley consistente, que cumpliera con los estándares mínimos en la materia.

En tercer lugar, destaca el carácter innovador que se le imprimió a las reformas constitucionales que le dieron fundamento a la Ley y en el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho humano, en los procedimientos ágiles, y en especial en las funciones que se le otorgaron al órgano garante a partir del reconocimiento de su carácter de organismo constitucional autónomo.

En Morelos se aprovecharon de manera eficaz las condiciones políticas que hicieron posible los cambios políticos y más tarde las reformas legales aludidas. Contra lo que pudiera haberse esperado, el desplazamiento del poder presidencial y del gobierno local, del viejo partido del régimen, no bloqueó la posibilidad de establecer negociaciones y forjar acuerdos entre los actores políticos, ahora bajo una nueva correlación de fuerzas y una nueva agenda política, marcada por la agenda de la democracia, de los derechos humanos y de las libertades.

El producto final del consenso histórico que se forjó en la XLVIII Legislatura del Congreso local fue la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales de Morelos. Las disposiciones contenidas en esa primera Ley, correspondían en lo general con el desarrollo legal que se había plasmado en la Ley Federal de Transparencia, así como con algunos aspectos relevantes que se habían incorporado en algunas leyes estatales en la materia. No es necesario profundizar en las disposiciones normativas que respondían a los estándares legales que estaban vigentes en el año 2003. Lo que tendría mayor relevancia es la recuperación de los aspectos innovadores, que en esa coyuntura política propiciaron su reconocimiento como una ley de vanguardia.

Una vez que se han analizado las condiciones políticas, los enfoques doctrinarios y teóricos que justificaron y legitimaron los acuerdos del Congreso del estado, así como el proceso que dio origen a las reformas constitucionales y legales en la materia, es pertinente señalar algunos de los aspectos que considero más relevantes de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.

Los temas de carácter procedural y jurídico no son objeto de esta investigación, por lo que no los considero en la selección de aspectos relevantes. Además de que en su conjunto responden a un proceso de homologación con las mejores regulaciones que se habían incorporado en la Ley federal y en las leyes más innovadoras de las entidades del país. Veamos:

1.- La Ley reconoció a la información pública como un bien público, cuya titularidad radicaba en la sociedad. Se incorporó el principio de la máxima publicidad, y se excluyó el requisito del interés jurídico para ejercer el derecho de acceso a la información. Históricamente la documentación e información que se producía en las instituciones públicas se manejaba con rasgos patrimonialistas. Es decir, el funcionario de turno manipulaba la información, la ocultaba o destruía como si fuera de su propiedad, y la ponía al servicio de intereses particulares. Esta práctica se superó con los nuevos enfoques que se asumieron en la ley.

2.- La Ley estableció que los sujetos obligados serían no solo los poderes públicos locales y las diversas unidades administrativas que los integran, sino que además, también serían sujetos obligados por la ley: "todas las personas que reciban y ejerzan recursos públicos del Estado, y en relación con la aplicación de fondos integrados por financiamiento, aportaciones y subvenciones

privadas nacionales e internacionales destinadas a financiar actividades relacionadas con la función pública; además para todas aquellas personas que utilicen bienes, servicios y patrimonios públicos, y actúen en auxilio de las entidades públicas". Esta disposición desarrolla el principio que alude a la necesidad de seguirle la pista al dinero (follow the money). Este principio supera la idea de que existe una división tajante entre el ámbito público y el ámbito privado. Las personas y las organizaciones del ámbito privado que reciban recursos públicos o que realicen tareas de apoyo a las funciones públicas, por ese solo hecho también serán consideradas sujetos obligados en materia de acceso a la información, pero solo en relación con dichos recursos y actividades.

3.- Se estableció la obligación de integrar el Sistema Estatal de Documentación y Archivos. En este punto se advierte la relación entre los sistemas de documentación de las oficinas públicas y los archivos, tanto los de gestión como los históricos. Tendría que pasar más de una década para que a nivel nacional se creara la Ley General de Archivos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2018.

4.- Se reconoció el vínculo estrecho entre el ejercicio del derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, al establecerse como uno de los objetivos de la ley: "Contribuir a la rendición de cuentas de los poderes públicos entre sí, y a la transparencia y rendición de cuentas hacia los ciudadanos y la sociedad". En estricto sentido, la rendición de cuentas ocurre cuando el órgano facultado para hacerlo le exige cuentas a la institución obligada a rendirlas. El proceso de rendición de cuentas por disposición constitucional se encuentra a cargo del órgano de fiscalización que depende del Congreso local, y se manifiesta a partir de una relación horizontal entre el órgano fiscalizador y las instituciones fiscalizadas. En una perspectiva amplia, el ejercicio del derecho de acceso a la información se considera como una rendición de cuentas vertical, dada la relación asimétrica que existe entre las personas que los ejercen y las autoridades que están obligadas a entregar la información solicitada.

5.- Se señaló que la aplicación de la Ley tendría entre sus objetivos: "Regular la instrumentación del principio republicano de publicidad de los actos, normas, trámites, procedimientos y decisiones de los poderes públicos estatales, municipales, e incentivar la participación ciudadana y comunitaria". Resalto este punto, porque se refiere a la dimensión republicana del poder, que implica que el poder público ponga a disposición de las personas la información que se encuentra en sus manos. Ya que, al hacerlo, el ejercicio de las funciones públicas se realiza en público, y no en la sombra o bajo el imperativo de ocultar los secretos del gobierno. Se trata de un salto cualitativo para dejar atrás el viejo principio de los *arcana imperii*, que ha prevalecido en el ejercicio del poder público bajo régimenes autoritarios.

6.- Llama la atención que los legisladores panistas, priistas y perredistas, coincidieran en asumir algunos de los objetivos fundamentales de la agenda democrático liberal, a saber: "Contribuir al establecimiento y desarrollo del Estado social y democrático de derecho, a la promoción de la educación y la cultura cívica democrática y al mejoramiento de la vida y la convivencia social". Este punto tiene relevancia, porque demuestra la coincidencia entre los legisladores en torno la agenda que implica la expresión "Estado social y democrático de derecho", que especialmente asumieron los gobiernos con una orientación democrático liberal a partir de la posguerra. La flexibilidad de las posiciones ideológicas, que encontró circunstancias propicias en la coyuntura de la alternancia, propició este tipo de coincidencias al interior del congreso local.

7.- En la Ley se le otorgaron funciones al órgano garante en materia de estadísticas, sondeos y encuestas, que ninguna otra ley local los había considerado, ni siquiera la ley federal. Las instituciones públicas debían desplegar múltiples acciones para resguardar y sistematizar los archivos bajo su responsabilidad, de otra manera no podrían atender las solicitudes de acceso a la información. Sin archivos bien organizados, no habría capacidad institucional ni humana, suficientes para responder a los requerimientos de información. Es importante tener presente que en la ley se estableció un periodo de un año a partir de la publicación de la ley el 11 de agosto de 2003, para que los sujetos obligados contaran con un listado de la información que poseían y remitieran una copia al IMIPE, y un periodo de cuatro años contados para que iniciara la vigencia plena de la misma en todos los aspectos.

8.- Se desarrolló un capítulo para definir los diversos criterios de interpretación que deberían seguirse a la hora de aplicar las disposiciones de la Ley. Entre los enfoques que se reconocen en la misma, se encuentra el marco que ofrecen los tratados y convenios internacionales.

9.- Se reconoció a los partidos políticos como sujetos obligados directos. Con esta disposición legal el Congreso del estado de Morelos se anticipó más de una década a la regulación del tema en la legislación federal. Además, en la Ley se estableció una amplia lista de temas que, en materia de información pública de oficio, que debían atender los partidos políticos. En la Ley federal, los partidos políticos se consideraron como sujetos obligados indirectos, de tal manera que solo se les podía solicitar información a través del Instituto Nacional Electoral. Morelos fue pionero en este campo.

10.- El capítulo de información pública de oficio de la Ley, que actualmente se regula en la legislación federal y local vigentes, bajo el concepto de obligaciones de transparencia, comprendía 40 temáticas que los sujetos obligados debían atender de manera apremiante. Se trataba de establecer el marco de referencia más amplio posible, sobre la información que los sujetos obligados debían poner a disposición del público sin que mediara ninguna solicitud de acceso a la información.

El abanico de temas que se incorporaron en la primera Ley de información pública estatal era muy amplio. He elegido los aspectos que considero relevantes en el contexto político de la época en que la Ley fue discutida y aprobada, así como las reformas constitucionales que ya he referido.

Lo que parecía necesario, natural e inevitable en el contexto de la alternancia política, la creación de una Ley de acceso a la información pública innovadora, a más de dos décadas de distancia del proceso de recomposición de la representación política del Congreso local, no me lo parece así.

En esta investigación se ha intentado demostrar la hipótesis, de que el breve periodo posterior a la alternancia política fue una coyuntura política excepcional, que pudo no haber ocurrido, que pudo haberse desviado, pero el clima de diálogo y tolerancia que se llegó a respirar en el Poder Legislativo del estado de Morelos, propició la aprobación de las reformas constitucionales aludidas, así como la Ley de información pública, por las que será recordada la XLVIII Legislatura.

A la distancia, es posible despojar a la política de su carácter inevitable. Ya que la política consiste precisamente en la posibilidad de elegir un camino u otro, de tomar una decisión u otra. Los aciertos o desaciertos de los actores políticos ocurren en el marco de las circunstancias en las que se vive, y ante las que con demasiada frecuencia se termina sucumbiendo, al tomar decisiones mediocres y sin perspectiva estratégica.

Independientemente del camino que ha tomado la vida política en Morelos en las últimas dos décadas, y del balance que podría hacerse sobre los acuerdos, desacuerdos y deformaciones que han ocurrido en las diversas Legislaturas que se han conformado de entonces a la fecha, lo cierto es que es muy poco probable que se localice otra coyuntura política, especialmente propicia para la democracia, la pluralidad y la tolerancia que se vivieron en la XLVIII Legislatura. Dejo constancia escrita de haber tenido el privilegio de atestigar de manera presencial algunos de los hechos más significativos de ese capítulo de la historia política del estado de Morelos, en el que también y de manera modesta tuve el privilegio de participar.

Con una mirada de largo aliento, es posible identificar el extenso hilo conductor, aunque no siempre lineal, que puede establecerse entre la más antigua experiencia democrática que nos brinda la Atenas de Pericles, y las experiencias democratizadoras y liberalizadoras de nuestro tiempo, sin dejar de considerar el amplio bagaje de evidencias empíricas, deliberaciones teóricas y enfoques políticos sometidos a la prueba de los años, que podrían identificarse en el desarrollo de la democracia moderna y del Estado liberal que la presupone. Con ese telón de fondo me he permitido analizar el proceso de democratización política que hizo posible la creación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.

Me importa recuperar la pregunta básica de la investigación: ¿Cómo y por qué ocurrieron las cosas? y no solo describir las cosas que ocurrieron. Creo que solo de esa manera podría pagar mi deuda con el horizonte histórico y teórico de la Ciencia Política que ilumina el prolongado y sinuoso recorrido de esta investigación. Espero que sus lectores coincidan, por lo menos en advertir, que la autora se atrevió a intentarlo de manera acuciosa, documentada y razonable.

## *Conclusiones y Propuestas*





La transición a la democracia en México hizo posible la alternancia política del año 2000. Los cambios de partido en la presidencia de la República y en el gobierno del estado de Morelos, propiciaron un entorno favorable para que nuevos temas y propuestas se incorporaran a la agenda pública nacional y local. En el contexto de la democratización del país y del correlativo desplazamiento del PRI del poder político, la exigencia ciudadana para regular el derecho humano de acceso a la información en posesión de las instituciones públicas tomó un lugar preponderante en el escenario público nacional, así como en las arenas políticas locales.

En ese contexto histórico se inscriben los procesos de creación de leyes de acceso a la información pública a nivel federal y local. En cada entidad federativa, las leyes que se crearon para regular el derecho de acceso a la información adoptaron contenidos distintos. La primera Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, aprobada en agosto de 2003, se caracterizó por sus disposiciones innovadoras, que le darían con el tiempo el carácter de Ley precursora en el contexto nacional. Esa misma característica, la tuvo la reforma a la Constitución Política de Morelos que se realizó antes de la aprobación de la Ley, y que le otorgó el estatuto de organismo constitucional autónomo al órgano garante local, diez años antes de que el Congreso de la Unión le reconociera ese mismo carácter al órgano garante federal.

La presente investigación se desarrolló a partir de las interrogantes que se formuló la autora, en relación con las condiciones políticas que hicieron posible que en la XLVIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos se aprobara una ley de avanzada en materia de derecho de acceso a la información, así como sobre el proceso de deliberación pública y toma de decisiones parlamentarias que permitió que la Ley y la reforma constitucional previa, tuvieran tales características. Las reformas a la Constitución local y la primera Ley de Información Pública de Morelos no fueron el resultado de un proceso mecánico e inevitable, sino producto de la combinación de un conjunto de factores, entre los que destaca el telón de fondo del cambio democrático, la pérdida de la hegemonía del PRI en la entidad, la influencia de la tradición política democrático liberal que se tradujo en el contenido de la Ley, así como la existencia de una opinión pública receptiva y crecientemente favorable a la creación de una Ley en materia de acceso a la información pública.

Mientras en Morelos se desarrollaba un proceso político favorable al diseño y aprobación de una Ley innovadora, así como a la creación de un organismo constitucional autónomo, en otras entidades del país se aprobaban leyes deficientes e incluso simuladoras, que no garantizaban de manera efectiva el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En esta investigación se han analizado las condiciones políticas que hicieron posible que, en el seno de un Congreso local sin control hegemónico de ningún partido político, se aprobara una Ley de Información Pública que incluyó la creación de un órgano garante con autonomía constitucional e incorporó a los partidos políticos como sujetos obligados en la materia. Todo ello, a partir del marco de referencia que ofrece la larga y fecunda tradición política democrático-liberal, de la que abrevaron los promotores y autores de la Ley y de la reforma constitucional.

Han transcurrido casi dos décadas desde la aprobación de la Ley de Información Pública de Morelos; tiempo suficiente para reflexionar con la distancia necesaria sobre las condiciones políticas que hicieron posible su creación, así como sobre las deliberaciones y acuerdos que se forjaron entre los actores políticos que intervinieron en la definición de sus contenidos y en su aprobación. La Ley pudo haber tenido otro desarrollo temático y otros alcances, e incluso pudo haberse aprobado sin que se realizara previamente una reforma constitucional. En el campo de la política, y en especial en la coyuntura de la alternancia, que había desarticulado los arreglos políticos que caracterizaron al viejo régimen dominado por el PRI, nada ocurría de manera natural. El curso de los acontecimientos siempre está marcado por el comportamiento, la voluntad y la toma de decisiones de los actores políticos.

El análisis del proceso político de creación del estatuto constitucional y legal del derecho de acceso a la información y la transparencia en el estado de Morelos, a partir de un enfoque politológico, me ha permitido llegar a las siguientes

## CONCLUSIONES

1.- La coyuntura inédita que desencadenó la alternancia política local hizo posible que al interior de la XLVIII Legislatura del Congreso se flexibilizaran las posturas de los actores políticos, se promoviera la deliberación pública y pudiera reconocerse la necesidad de regular el derecho humano de acceso a la información pública. La alternancia no necesariamente habría de producir por sí misma, un entorno de cooperación política y libre debate democrático. Se pudo haber generado un entorno hostil, de resentimiento político y tensión entre los partidos políticos, así como un ambiente poco propicio para legislar sobre temas nuevos como el que representaba la propuesta de crear la primera Ley de Información Pública del estado. Incluso pudo haberse creado una ley con un sesgo protector del comportamiento burocrático reacio a la apertura, y no una ley con enfoque garantista y abiertamente promotora de los derechos de las personas, como finalmente ocurrió. Por ello me parece necesario hacer énfasis en las condiciones políticas excepcionales que fueron eficazmente aprovechadas por la primera Legislatura de la alternancia a nivel local.

2.- La llegada del PAN al gobierno del estado, no implicó la conformación de una nueva hegemonía política, en sustitución de la vieja hegemonía del PRI. El cambio del partido en el poder generó condiciones propicias para el diálogo y la cooperación entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso local: el PRI, PAN y PRD. Ninguna fuerza política tenía la capacidad para imponer una agenda o simplemente para aprobar por sí sola ningún proyecto legislativo. El fin de la hegemonía del PRI, pudo haber derivado en un horizonte caótico, de rechazo al diálogo y a la cooperación. Pero en esa coyuntura histórica, por lo menos en relación con el proyecto de Ley Información Pública, los legisladores tuvieron un comportamiento cooperativo y coincidieron en la necesidad de aprobar una ley que permitiera el ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información.

Cuando ninguna fuerza política puede establecer una nueva hegemonía y los principales actores políticos se muestran receptivos, es más probable llegar a acuerdos y legislar sobre temas de alto impacto. En cambio, cuando un partido político tiene mayoría en el Poder Legislativo, no hay incentivos para el diálogo ni para las negociaciones entre los grupos parlamentarios. Simplemente el nuevo grupo hegemónico hace valer su mayoría absoluta, conformada por los votos de sus legisladores, más los votos de los legisladores de partidos aliados. De esa manera

se aprueban las leyes que favorecen al partido hegemónico e incluso, se realizan modificaciones legales y constitucionales que implican regresiones autoritarias. Entre los años 2000 y 2003 en el Congreso de Morelos hubo deliberación e intercambio político con matices liberales y democráticos. Por ello fue posible la creación de una ley de acceso a la información de avanzada.

3.-El proceso de creación de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se convirtió en el detonante de la deliberación pública nacional que luego se expresaría de manera diferenciada en los contenidos y alcances de cada una de las leyes estatales del país.

En Morelos, el interés por el derecho de acceso empezó a crecer a partir de la aprobación de la Ley Federal en abril de 2002. El gremio periodístico, los partidos y los actores políticos locales, así como algunos miembros de la sociedad civil empezaron a tomar posiciones al respecto. El interés muy pronto derivó en la formulación de proyectos legislativos. Tanto el grupo parlamentario del PRI, como el gobierno encabezado por el panista Sergio Estrada Cajigal, enviaron a la XLVIII Legislatura del Congreso local, sus respectivas iniciativas de Ley de Acceso a la Información Pública. Después de un primer examen a cargo de los líderes de las fracciones parlamentarias que conformaban la Junta de Coordinación Política, se llegó a la conclusión que ni la iniciativa del gobernador, ni la iniciativa del PRI, reunían los contenidos mínimos que podrían garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información. En ese contexto, la Junta de Coordinación Política estableció un vínculo con algunos académicos del Grupo Oaxaca con el objeto de consultarles al respecto, y solicitarles la redacción de un nuevo proyecto.

Los integrantes de la Junta de Coordinación Política se mostraron receptivos a las propuestas de los académicos del Grupo Oaxaca para elaborar una iniciativa de Ley de Información Pública que garantizara de manera amplia el derecho de acceso a la información. Y mientras los especialistas en el tema trabajaban en la creación de una iniciativa de Ley, de manera paralela, el Congreso local promovió la realización de seminarios para deliberar y difundir los alcances del derecho de acceso a la información, así como foros de consulta para escuchar las opiniones de los periodistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

La reacción de los medios de comunicación ante la creación y posible aprobación de la Ley de Información Pública estatal no fue unánime. Hubo periodistas de medios impresos que veían en la aprobación de la Ley una oportunidad para democratizar el acceso a documentos públicos y profesionalizar el ejercicio del periodismo. Otros manifestaron críticas a la iniciativa, porque consideraban que la creación de un organismo garante del derecho de acceso, provocaría

la burocratización del proceso de acceso a los documentos públicos, y de paso, cancelaría los tradicionales mecanismos de filtración de información, que habían servido durante décadas para facilitar la relación de complicidad entre algunos medios y periodistas, y el poder público. Los dueños y representantes de los medios de comunicación audiovisuales manifestaron severas críticas al proyecto de creación de una Ley en la materia.

4.- La reforma al artículo 2º de la Constitución Política local para reconocer el secreto profesional del periodista, fue la clave que permitió la aprobación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, en agosto de 2003, a unos días de concluir el periodo de la XLVIII Legislatura. Con esta reforma constitucional, se estableció un precedente en la materia, ya que hasta el momento de su aprobación en ninguna otra entidad federativa se había regulado sobre el tema. De manera colateral sirvió para atenuar las resistencias de los periodistas de la vieja guardia, tanto de medios impresos como radiofónicos, que se resistían a aceptar la posibilidad de que se aprobara una Ley local en materia de acceso a la información.

También se realizó una reforma constitucional para darle al Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE), el estatuto de organismo constitucional autónomo. Este punto de referencia constitucional colocó a Morelos a la vanguardia en el diseño institucional de órganos garantes en México. Los legisladores locales se adelantaron más de una década a la decisión que el Congreso de la Unión habría de tomar en el año 2014 para otorgarle el estatuto de organismo constitucional autónomo al INAI como órgano garante federal.

Otro aspecto precursor del impulso legislativo del Congreso de Morelos consistió en reconocer a los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de transparencia y acceso a la información pública. Los partidos políticos serían considerados como sujetos obligados en el ámbito federal una década después de que lo hiciera la Ley de Información Pública de Morelos.

5.- En los considerandos del proyecto de la Ley de Información Pública de Morelos, se advierte su carácter democrático liberal, porque expresamente así se asume. Para hacer efectiva la tutela del ejercicio del derecho humano a saber, se requería el establecimiento en la Ley en la materia, de mecanismos eficaces que obligaran al orden político a reconocer y proteger derechos humanos. El desarrollo institucional y la aplicación de los dispositivos previstos en la Ley, que quedarían a cargo del IMIPE, implicaba el establecimiento de límites al ejercicio del poder público, especialmente para acotar su tendencia a la discrecionalidad en relación con el respeto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El establecimiento de límites

al ejercicio del poder público constituye un rasgo distintivo del carácter democrático liberal del Estado. El reconocimiento del derecho humano de acceso a la información pública y la creación de un órgano constitucional autónomo para tutelar ese derecho humano, representó un avance notable para el proceso de liberalización y democratización del régimen político en Morelos. Cada vez que se reconoce un derecho humano, y se crean mecanismos para hacer efectiva su protección, se ponen límites al ejercicio del poder, y en consecuencia las personas que lo ejercen se colocan en una posición menos asimétrica y desigual respecto del poder político. Las relaciones entre quienes ejercen el poder político y los ciudadanos, se suelen caracterizar por su inequidad y desproporción. Bajo esas condiciones asimétricas, el gobernante tiene todas las posibilidades para ejercer su poder de manera discrecional e impune y con un sesgo preferente hacia sus intereses particulares. Una forma de controlar y limitar al poder público consiste en el reconocimiento de derechos humanos, así como en el establecimiento de instrumentos institucionales y procedimientos legales que deben ser respetados de manera obligatoria por la autoridad.

6.- Las libertades públicas en una democracia deben ser ejercidas de manera amplia por los individuos. Para asegurar la libertad de pensamiento y expresión, se debe contar con información suficiente y diversa. De poco sirve poder expresar una opinión si un individuo carece de datos y de información útil y verídica. Por ello era indispensable la creación de una ley que protegiera el derecho humano de acceso a la información que se encontraba en posesión de los poderes públicos.

La información pública no podía seguir siendo administrada y difundida de manera discrecional o simplemente ocultada a la sociedad. Cuando en un régimen político se reconoce un derecho, se establece una garantía para proteger ese derecho. Cuando se funda y se desarrolla una institución, se generan dispositivos y procedimientos para tutelar derechos y se establecen límites al poder, se generan controles y contrapesos. El reconocimiento de los derechos humanos constituye un escudo protector de las personas frente al poder.

Si un régimen político no promueve la agenda de los derechos, no contribuye a su efectiva protección y tutela, no puede preservar su carácter liberal y democrático. De no ser así, es probable que el régimen político se vuelva permisivo y se generen condiciones para el debilitamiento de la democracia y el resurgimiento de las prácticas autoritarias que caracterizaron la historia política de México y de Morelos durante el largo periodo hegemónico del PRI.

El derecho de acceso a la información implica una agenda de controles a la autoridad en esa materia. Por lo que su reconocimiento, ejercicio y tutela, podría considerarse liberalismo en acción. Ya que se trata de la expresión material del liberalismo. Del tránsito del pensamiento teórico a la creación y funcionamiento de instituciones y procedimientos para proteger de manera efectiva un derecho humano.

7.- El derecho de acceso a la información tiene una relación estrecha con el desarrollo y consolidación de la vertiente liberal del Estado y el desarrollo de la democracia, porque aporta un recurso legal y político especial para que las personas establezcan relaciones con el poder en condiciones menos adversas para los individuos. El ejercicio del derecho de acceso a la información contribuye a que las relaciones entre gobernantes y ciudadanos sean menos desiguales. Es preciso afirmar que estas relaciones nunca serán equitativas; solo se tornarán menos despóticas cuando existen garantías e instituciones para contrapesar los excesos, las omisiones e impunitudes de quienes ejercen el poder.

Las actividades de los ciudadanos suelen ser siempre débiles y frágiles en relación con el poder. Hay que crear escudos, mecanismos e instrumentos para defenderse de la violencia sistemática que se genera desde el poder público, y especialmente cuando el poder se ejerce de manera autoritaria, poco institucional, y en el marco de un Estado de Derecho débil o inexistente.

8.- El ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la transparencia que ello implica, responden al principio republicano del Estado liberal y democrático moderno. Es decir, a la necesidad de abrirse al escrutinio de los ciudadanos. Ya que el Estado no puede seguir argumentando que toda la información que resguarda debe ser preservada del acceso público, porque existen razones y objetivos propios del Estado, pero ajenos al interés público, y a los intereses de los ciudadanos. El derecho humano de acceso a la información debilita y reduce a su mínima expresión el viejo principio de los *arcana imperii*, bajo el que se justificaba la secrecía y el no acceso a la información pública. El carácter público de las políticas, decisiones y acciones del gobernante, que desde luego deben estar documentadas, constituye un escudo disuasorio para la complicidad, la impunidad y el autoritarismo. Contribuye a inhibirlos, pero no los erradica del todo.

Hay un vínculo directo entre la existencia de un orden político autoritario y el ocultamiento de información. Es muy complicada la coexistencia de un orden político autoritario y los ciudadanos libres e ilustrados que ejercen sus derechos y libertades. El precio que deben pagar los ciudadanos por cuestionar al poder es la coacción, los agravios recurrentes y las agresiones derivadas del discurso de odio del líder político autoritario. La cerrazón al escrutinio

público es típica de órdenes políticos totalitarios y autoritarios. La posesión de información y su ocultamiento, hace posible que los gobiernos actúen con impunidad y abusen del poder. Dominio y control sobre la masa, una masa relegada, menoscambiada, tratada como menor de edad mental, no informada y poco ilustrada.

Un orden político que se asume como democrático, no puede eludir la obligación de hacer pública la información que se encuentra bajo su resguardo. El poder siempre opone resistencia a abrir sus archivos y entregar los documentos que requieren los ciudadanos, porque cuando lo hace se reducen sus márgenes de maniobra. Frente a la resistencia del poder de hacer públicas sus decisiones, se oponen las libertades y derechos fundamentales.

El reconocimiento de las libertades civiles como la libertad de pensamiento, de expresión, asociación, libertad de prensa, el derecho a la información y su vertiente más específica, el derecho de acceso a la información, contribuyen a ensanchar el debate público y a liberalizar el régimen político. La vida democrática de una nación o una región, se enriquecen con el debate libre e informado y los procesos electorales se tornan más competitivos.

La vida política en Morelos a partir de la alternancia en el año 2000 tomó cursos de acción inesperados. La creación de la primera Ley de Información Pública fue uno de ellos. En lo sucesivo, el proceso de cambio político y las reformas legales que se han realizado a la normatividad en la materia no siempre han sido lineales ni progresivos.

En la presente investigación se ha intentado demostrar que lo acontecido en la XLVIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, tuvo un carácter excepcional, que bien pudo no haber ocurrido. Pero las condiciones políticas inéditas, el talante de los actores políticos, el clima de diálogo y tolerancia que se llegó a respirar en esa Legislatura, propiciaron la aprobación de las reformas constitucionales y de la primera Ley de Información Pública, por las que será recordada esa Legislatura. De entonces a la fecha, ningún otro acontecimiento político y decisión del Congreso local, se ha acercado ni de lejos en similitud a las características que tuvieron los acontecimientos que aquí se han analizado.

La interpretación sobre lo que sucedió en esa época en el Congreso del Estado de Morelos no tiene un carácter concluyente. Las perspectivas de análisis con las que otros investigadores del ámbito de las Ciencias Políticas y Sociales, se acerquen a esta etapa de la vida política de la entidad, siempre serán válidas y enriquecerán la comprensión sobre lo sucedido en los primeros años de la alternancia política.

El debate sobre el derecho de acceso a la información y la transparencia sigue vigente. En México las instituciones de la democracia y del Estado pueden debilitarse y sucumbir antes las amenazas autoritarias que actualmente persisten. La democratización no es un proceso lineal e irreversible; no existe una garantía de permanencia en el tiempo. Si los régimenes democráticos

no resuelven los problemas fundamentales de los ciudadanos, pueden ser desplazados por formas de gobierno autoritarias que hagan tabla rasa de las instituciones democráticas y de los organismos garantes de derechos humanos.

Para que las democracias duren, se requiere el correcto funcionamiento de los contrapesos y la división de poderes, instituciones democráticas robustas, un Estado de derecho fuerte, una cultura política democrática, respeto a los derechos y libertades públicas, y ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil que ejerzan sus derechos y exijan cuentas a los poderes públicos.

Con base en el análisis que se ha desarrollado en la presente investigación, que de manera sintética se expresa en las conclusiones arriba expuestas, me permito formular las siguientes:

## PROPUESTAS

**PRIMERA.-** Dado el carácter excepcional del proceso político que propició la creación de la primera Ley de Información Pública de Morelos, así como las referencias constitucionales que la precedieron, se sugiere promover un ejercicio de deliberación pública con los marcos de referencias teóricos vinculados con los programas académicos de El Colegio de Morelos, acerca de la vigencia y alcances de la normatividad local que en esa coyuntura histórica tuvo un carácter precursor en el contexto nacional. La presente tesis podría considerarse como un primer esfuerzo de análisis y sistematización sobre el proceso que dio origen a la primera Ley en la materia en la entidad.

**SEGUNDA.-** Dado que en la tesis se analizan las características del proceso de cambio democrático que se experimentó en el país durante la década previa a las elecciones presidenciales del 2000, así como de la pérdida del control hegemónico en el Congreso del Estado de Morelos, procesos que al combinarse, crearon las condiciones propicias para reconocer nuevos derechos y la creación de la primera Ley de Información Pública, con los rasgos innovadores que tuvo, se sugiere que El Colegio de Morelos promueva un programa de análisis público sobre el cambio político local y las instituciones que han surgido en las últimas dos décadas en ese contexto. Todo ello bajo los enfoques analíticos que se han desarrollado en la Ciencia Política contemporánea, y que constituyen el bagaje fundamental del programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de El Colegio de Morelos.

TERCERA.- Desde que se aprobó la primera Ley de Información Pública de Morelos, y hasta la fecha, se han realizado sucesivas reformas legales, que han tenido un impacto significativo en el diseño y funcionamiento del IMIPE como órgano garante de los derechos humanos de acceso a la información y de protección de datos personales. Durante ese trayecto histórico que dentro de dos años comprenderá dos décadas, se han registrado algunas reformas legislativas en el Congreso local con un sesgo regresivo. En paralelo se ha observado un desempeño institucional cuestionable por parte de algunas comisionadas y comisionados de los diversos plenos que han conformado el IMIPE, desde que entró en funciones hasta el año 2021.

No obstante, la relevancia del tema, no se ha realizado en el ámbito local ningún estudio comparativo basado en un enfoque politológico, jurídico u organizacional, que analice el desempeño de quienes han realizado funciones de autoridad en la materia, durante estos años. Por ello, se sugiere que, en el marco de los programas de doctorado de El Colegio de Morelos, se desarrolle una línea de investigación sobre dicha temática, y en paralelo se promueva un ejercicio de deliberación sobre el desempeño y diseño del IMIPE, en conjunto con otras instituciones públicas de la entidad e incluya la participación del órgano garante local.

CUARTA.- Se sugiere que el IMIPE en coordinación con El Colegio de Morelos, promuevan la realización de un estudio sobre el tipo de solicitudes, temas y respuestas de los sujetos obligados por la Ley y los recursos interpuestos, en relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información durante la última década. Todo ello con el objeto de analizar y evaluar las inquietudes e intereses de los ciudadanos, el grado de cumplimiento por parte de las instituciones públicas, y el papel del órgano garante.

Hace 22 años, México y Morelos experimentaron la primera alternancia como resultado de las reformas acumuladas en los últimos años del siglo XX, que aportaron un conjunto de reglas con rasgos democráticos para acceder al poder. Los ciudadanos que experimentamos el régimen político autoritario y la influencia del partido hegemónico en la vida pública del país, fuimos testigos de la alternancia pacífica del poder en México. Había sido posible la creación y el funcionamiento razonable de instituciones autónomas que garantizaban certidumbre en las reglas de acceso al poder. El margen de incertidumbre estaba acotado a los resultados el día de las elecciones. Rasgo asociado a un orden político que se reconoce como democrático.

En esos años, se asumía que el país había dejado atrás la larga noche autoritaria y que la tarea pendiente hacia el futuro consistía en mejorar la calidad de la incipiente democracia, fortalecer las instituciones que recientemente se habían creado para proteger derechos fundamentales y que en el plazo de una o dos generaciones podríamos estar en condiciones de arribar a un país más próspero, equitativo y justo. Eso no ocurrió.

Al hacer una revisión de lo plasmado en el presente texto, no puedo dejar de expresar mi preocupación sobre la rapidez con la que se ha deteriorado el ejercicio de la política en el estado de Morelos. El proceso de democratización que se analiza en esta tesis, no solo se estancó, sino que ahora nos encontramos inmersos en una etapa de regresión autoritaria. De ahí la necesidad de promover el más amplio proceso de deliberación pública sobre los desafíos que se ciernen sobre nuestra vida, sobre las instituciones públicas, sobre nuestros derechos y libertades, así como sobre el futuro de la democracia en el país.

Tomé la decisión de referirme a la experiencia democrática más antigua, a la Atenas de Pericles para establecer, con una mirada de largo aliento, un vínculo con las experiencias democratizadoras y liberalizadoras de nuestro tiempo. Considero que, en el proceso de creación y aprobación de la Ley de información pública del estado de Morelos del año 2003, se dieron condiciones de excepción, quizá irrepetibles, que facilitaron el reconocimiento y tutela de derechos humanos. La democracia ateniense sucumbió. La interrogante actual en México es si nuestra incipiente democracia persistirá.



# *Bibliografía*





Acuña, Francisco (coord.) *Comentarios a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México: Tirant lo Blanch, 2006.

Alberch Fugueras, Ramón y Cruz Mundet, José Ramón. *¡Archívese! Los documentos del poder y el poder de los documentos*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

Alsina, Miquel Rodrigo. *Teorías de la comunicación. Ámbito, métodos y perspectivas*. Barcelona: Aldea Global, Universitat Autónoma de Barcelona, Publicacions de la Universitat Jaume I, Universitat Pompeu Fabra, Publicacions de la Universitat de Valencia, 2001.

Antonetti, Pierre. *Historia de Florencia*. México: FCE, 2104.

Aristóteles. *La Política*. México: Editorial Gernika, 2002.

Arroyo, Francisco. *Kant, ¿Qué podemos saber y qué debemos hacer? En busca de los límites del conocimiento y de la moral*. España: Editorial RBA, 2015.

Asimov, Isaac. *Historia Universal, Los griegos*. Madrid: Alianza Editorial, 2013.

- *El Imperio Romano*. Madrid: Alianza Editorial, 2011.

Azurmendi, Ana. *Acerca del precedente europeo de la cláusula de conciencia*. En Derecho Comparado de la Información, No. 1, enero- junio. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.

Beuchot, Mauricio. *Historia de la filosofía medieval*. México: FCE, 2017.

Black, Edgar. *Churchill*. Barcelona: Editorial Bruguera, S. A., 1972.

Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*. México: FCE, 1989.

- *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema, 1991.
- *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: FCE, 2010.
- *Liberalismo y democracia*. México: FCE, 2012.
- *El futuro de la democracia*. México: FCE, 2012.

Bovero, Michelangelo (coord.). *¿Cuál libertad?*, Diccionario mínimo contra los falsos liberales. México: Editorial Océano, 2010.

Bravo Torres, Jorge. *El presidencialismo mediático. Continuidad y cambio en la relación de los medios de comunicación y el poder político en México, 2000-2006*. Tesis de Maestría presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México, 2008.

Burckhardt, Jacob. *La cultura del Renacimiento en Italia*. México: Editorial Porrúa, 1999.

Carbonell, Miguel. "El acceso a la información como derecho fundamental", en López-Ayllón, Sergio. *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: UNAM / IFAI, 2006.

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.). *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Un nuevo paradigma*. México: Editorial Porrúa / UNAM, 2013.

Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel. *Derecho constitucional*. México: Editorial Porrúa / UNAM, 2009.

Castañeda, Mireya. *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su recepción nacional*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012.

Cendejas J., Mariana. *El derecho a la información. Delimitación conceptual*. En Derecho Comparado de la Información, No. 15, enero-junio. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 2010.

Cienfuegos Salgado, David. *Historia de los derechos humanos; Apuntes y textos históricos*. México: Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, 2005.

Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. *Transparentemente*, México, 2007.

Dahl, Robert. *La democracia, una guía para los ciudadanos*. México: Editorial Taurus, 2006.

Dunn, John. *Libertad para el pueblo, Historia de la democracia*. México: FCE, 2014.

Eco, Umberto (coord.). *La Edad Media I, Bárbaros, Cristianos y Musulmanes*. México: FCE, 2015.

Escobedo, Juan Francisco (coord.). *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: balance y futuro*. México: INAI, 2020.

- *La invención de la transparencia*. México: Miguel Ángel Porrúa/ Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública/ Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, 2010.
- *Representación política y toma de decisiones*. México: Universidad Iberoamericana/ Fundación Información y Democracia/ Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- *Comunicación y transparencia de los poderes del Estado* (coord.). México: UIA, 2003.
- "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública". En *Derecho Comparado de la Información*. Núm. 2, julio-diciembre. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.
- *Resonancias del México autoritario*. México: UIA/ UNESCO/ Fundación Manuel Buendía, 2000.

Fernández Santillán, José. *Norberto Bobbio. El filósofo y la política. Antología*. México: FCE, 1996.

Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta, 1999.

Finley, Moses. *La Grecia antigua*. Barcelona: Editorial Crítica, 2000.

Fuenmayor, Alejandro. *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública, Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. San José, C.R.: UNESCO para América Central, 2004.

Garretón, Manuel Antonio. *Política y Sociedad entre dos épocas; América Latina en el cambio de siglo*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones, 2000.

González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. México: Era, 1965.

Hernández Benítez, Oscar. *La construcción de la democracia en Morelos, historiografía de una transición democrática, 1990-2006*. México: Nostromo Ediciones, 2010.

Hansen, Roger. *La política del desarrollo mexicano*. México: Siglo XXI, 2013.

Hobbes, Thomas. *Leviatán, O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Primera edición en inglés 1651, Décimo novena reimpresión. México: FCE, 2013.

Huntington, Samuel. *La tercera ola; la democratización a finales del Siglo XX*. Barcelona: Colección Paidós Estado y Sociedad, 1994.

Kant, Immanuel. *La paz perpetua*. Madrid: Mestas Ediciones, 2001.

- *Filosofía de la historia, Qué es la ilustración*. La Plata, Argentina: Editorial Caronte Filosofía, 2004.

Laski, Harold. *El Liberalismo europeo*. México: FCE, 2012.

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel. *Cómo mueren las democracias*. México: Editorial Ariel, 2018.

Linz, Juan J. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad, 1987.

Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Editorial Porrúa, 2014.

- *Carta sobre la tolerancia*. Madrid; Mestas Ediciones, 2001.

López Ayllón, Sergio. *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º. de la Constitución mexicana*. México: IFAI, 2009.

- (Coord.), *Democracia, transparencia y Constitución*. México: UNAM / IFAI, 2006.
- *El derecho a la Información*. México: IIJ / UNAM / M. A. Porrúa, 1984.

López Ayllón, Sergio; Merino, Mauricio y Morales, Lourdes. *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México: Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, Red por la Rendición de Cuentas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.

Luhmann, Niklas. *La realidad de los medios de masas*. México: Universidad Iberoamericana/Anthropos, 2000.

Luna Pla, Issa. *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*. México: IIJ- UNAM, 2009.

Manin, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. 1513. México: Editorial Porrúa, 2012.

Medina Peña, Luis. *Hacia el nuevo Estado, México, 1920-2000*. México: FCE, 2017.

Mendel, Toby. *Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente*, en Derecho Comparado de la Información, No. 1, enero- junio. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM, 2003.

- *Freedom of information: a comparative legal survey*. UNESCO, 2003.
- *El derecho a la información en América Latina: comparación jurídica*. Quito: UNESCO, 2009.

Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: UNAM / Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010.

Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo, y democracia en México*. México: Cal y Arena, 1993.

Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. México: Editorial Porrúa, 1977.

Morlino, Leonardo. *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*. México: Siglo XXI / UAQ / CONCYTEQ, 2019.

- *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, 2005.

Navarro, Fidela. *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*. México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., CEIG Querétaro, 2004.

North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Ochoa González, Óscar. *La Reforma del Estado y la calidad de la democracia en México, una reflexión sobre sus instituciones*. México: Miguel Ángel Porrúa, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, 2008.

O'Donell, Guillermo; Schmitter, Phillippe y Whitehead, Laurence (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Europa meridional 1*. Barcelona: Editorial Paidós Ibérica, 1994.

Luna Pla, Issa. *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*. México: IIJ-UNAM, 2009.

Pirenne, Henri. *Historia económica y social de la Edad Media*. Buenos Aires: Editorial Claridad, 2009.

Pirenne, Jacques. *Historia Universal, Las grandes corrientes de la historia*. Barcelona: Grolier Internacional / W.M. Jackson Inc./ Editorial Éxito S.A., 1972.

Platón. *La República*. Madrid: Alianza Editorial, 2008.

Raphael, Ricardo. *Periodismo urgente. Manual de investigación 3.0*. México: INAI / Ariel, 2017.

Reyes Heroles, Federico. "Corrupción: de los ángeles a los índices". *Cuadernos de Transparencia*, no 1. México: IFAI, 2006.

Ríos Estavillo, Juan José. *Derecho a la información en México*. México: Editorial Porrúa, 2005.

Rodríguez Moreno, Alonso. *Origen, evolución y positivización de los derechos humanos*. México: Colección de textos sobre Derechos Humanos, CNDH, 2015.

Rousseau, Jean-Jaques. *El contrato social o Principios del derecho político*. Bogotá, Colombia: Panamericana Editorial, 2002.

Ruipérez, Javier. *Libertad Civil e ideología democrática, De la conciliación entre democracia y libertad a la confrontación liberalismo-democracia*. México: IIJ- UNAM, 2008.

Saba, Roberto. "El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno", en: *Derecho Comparado de la Información*. Núm. 3, enero-junio. México: UNAM, 2004.

Sabine, George H. *Historia de la teoría política*. México: FCE, 2012.

Salazar, Pedro (coord.), *El poder de la transparencia, seis derrotas a la opacidad*. México: UNAM / IFAI, 2005.

- *La democracia constitucional, una radiografía teórica*. México: FCE / IIJ-UNAM, 2013.

Sánchez Trujillo, María Guadalupe. *Derechos humanos, su protección legal y jurisdiccional en México*. México: Editorial Porrúa / Universidad Anáhuac, 2016.

Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia. Núm. 3. México: IFAI, 2006.

Skinner, Quentin. *Los fundamentos del pensamiento político moderno I, El Renacimiento*. México: FCE, 2013.

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel. *Cómo mueren las democracias*, México: Editorial Ariel, 2018.

Stuart Mill, John. *Sobre la libertad y comentarios a Tocqueville*. Madrid: Colección Austral, Espasa-Calpe, 1991.

Strauss, Leo y Cropsey, Joseph (comps.). *Historia de la Filosofía Política*. México: FCE, 2012.

Tapia, Medardo; Quero, Morgan y Moctezuma, David (coords.). *Los rituales del cambio, transformaciones del régimen y cultura política en Morelos*. Cuernavaca, Morelos, México: CRIM / UNAM, 2004.

Tucídides. *Historia de la Guerra del Peloponés*. México: Editorial Porrúa, 2010.

Uvalle, Ricardo. *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2013.

Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo. *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. México: UNAM, 2001.

Villanueva, Ernesto. *Derecho a la Información*. México: Oxford University Press, 2000.

- *Derecho de la información*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura / Universidad de Guadalajara / Miguel A. Porrúa, 2006.

## **Bibliografía disponible en formato digital.**

Aguilera Portales, Rafael E. y López Sánchez, Rogelio. *Los derechos fundamentales en la teoría jurídica garantista de Luigi Ferrajoli*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2020). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2977/4.pdf>

Alarcón, Víctor. *Robert Filmer: el iusabsolutista olvidado*, México: Estudios políticos, Época 3, núm. 7, Revistas UNAM, Repositorio Institucional (2020). <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/59833/52772>.

Blanco Valdés, Roberto. *Francia o la constitución hecha ley* (2020). [https://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/sexta/pdfs/02\\_blanco.pdf](https://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/sexta/pdfs/02_blanco.pdf)

Bovero, Michelangelo. *Norberto Bobbio, tra teoría e ideología*. Rivista di filosofía e teoría política (2020). <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=V12010&id=9>

Carbonell, Miguel. *El derecho de acceso a la información como derecho fundamental* (2020). <http://www.ofis.gob.mx/BibliotecaVirtual/archivos/08042016024901.pdf>

- *Derechos humanos en la Constitución mexicana*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer. México, 2013. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2020).  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/7.pdf>

Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto. *El derecho a la información, propuestas de algunos elementos para su regulación en México*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ-UNAM, 2001 (2020). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/6.pdf>

Carrasco, Antonio. *Ideas y movimientos sociales y políticos. La Escolástica española*. Licenciatura de Historia, Universidad de Alicante (2019). <https://blogs.ua.es/ideaspoliticas/la-escolastica-espanola/>

Comisión de derechos humanos del Distrito Federal. *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos*. Fase de actualización permanente. Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos, Segunda Edición. México, 2013 (2021).

[https://cdhdf.org.mx/serv\\_prof/pdf/lasreformasconstitucionalesenmateriade.pdf](https://cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/lasreformasconstitucionalesenmateriade.pdf)

Constant, Benjamin. *Sobre la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos*. Tecnos (2020). [https://fadeweb.uncoma.edu.ar/viejo/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho\\_politico\\_II/biblio/unidad2/Constant.pdf](https://fadeweb.uncoma.edu.ar/viejo/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad2/Constant.pdf)

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, Artículo 2, Parte I, Viena, 23 de mayo de 1969, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980, p. 2. (2020). [https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/convencion\\_viena.pdf](https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf)

Corral Jurado, Javier. *Medios de comunicación y transición democrática: la reforma pendiente*. Revista Razón y Palabra (2020). <http://www.razonypalabra.org.mx/antiguos/n17/17jcorral.html>

Desantes-Guanter, José María. *De la libertad de expresión al derecho a la información*, Persona y Derecho, 24 (1991): 23-48. Depósito académico digital de la Universidad de Navarra (2019). <https://dadun.unav.edu/handle/10171/12738>

Dillon, Sam y Pyes, Craig. *The New York Times*, del 23 de febrero de 1997 (2020). <http://www.nytimes.com/1997/02/23/world/drug-ties-taint-2-mexican-governors.html>

Duque, Javier. *Norberto Bobbio y el abordaje de los fenómenos políticos. Aproximación a sus coordenadas metodológicas*. Revista Sociedad y Economía, núm. 8, abril de 2005, pp. 218-224. Universidad del Valle, Cali, Colombia (2021).

<https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/575/Norberto%20Bobbio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Fernández, Eusebio. *El problema del fundamento de los derechos humanos*. Universidad Autónoma de Madrid (2020). <https://core.ac.uk/download/pdf/29401227.pdf>

Ferrajoli, Luigi. *Norberto Bobbio, teórico del derecho y de la democracia*. \_Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, 2010 (2020). <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/60771/53639>

Flores Salgado, Lucerito. *Temas actuales de los derechos humanos de última generación*. BUAP (2020). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4304/1.pdf>

García Ramírez, Sergio. *César Beccaria y la Declaración de Derechos de 1789*. En *Bicentenario de la Revolución Francesa*. Serie E: Varios, No. 48. México: Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ-UNAM, 1991 (2020). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/410/7.pdf>

Granados Chapa M. Francisco Zarco, *La libertad de expresión*. Revista de la Universidad de México (2020). <https://www.revistadelauniversidad.mx/articles/cd421d95-2c53-40f4-8c3b-a1d45b487ebd/francisco-zarco-la-libertad-de-expresion>

Guastini, Riccardo. *Estudios de teoría constitucional*. Fontamara / IIJ - UNAM (2020).  
[https://issuu.com/ultimosensalir/docs/estudios\\_de\\_teoria\\_constitucional\\_-\\_riccardo\\_guast](https://issuu.com/ultimosensalir/docs/estudios_de_teoria_constitucional_-_riccardo_guast)

Gumucio Dagron, Alfonso. *El derecho a la comunicación: articulador de los derechos humanos*. Revista Razón y Palabra, No. 80, agosto-octubre 2012 (2020). [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N80/V80/00\\_Dagron\\_V80.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N80/V80/00_Dagron_V80.pdf)

Jiménez, Margarita y Solano, Gabino. *Procesos electorales en la república mexicana (1980-2009)*. Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados "Ignacio Manuel Altamirano". Universidad Autónoma de Guerrero, 2009 (2020). <http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/Mexico.pdf>

Labastida M., Julio. "La transición, del autoritarismo a la democracia en México", en Carbonell, Miguel; Fix, Héctor y Valadés Diego (coords.). *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, Tomo IV, Vol. 2, Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ-UNAM. México, 2015 (2019). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3845/8.pdf>

Lara Ponte, Rodolfo. *Las libertades públicas y sus garantías en el Estado de derecho*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, [S.I.], jan. 1993. (2020). ISSN 2448-4873 (2019). <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3084/3389>

Laslett, Peter. *John Locke, Two Treatises of government*. A critical edition with an introduction and apparatus criticus. Great Britain, 1988. Cambridge University Press (2019).  
<http://assets.cambridge.org/97805210/69038/sample/9780521069038ws.pdf>

Lions, Monique. *Los grandes principios de 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, en Bicentenario de la Revolución Francesa. Serie E: Varios, No. 48, UNAM 1991. Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ- UNAM (2019). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/410/9.pdf>

Locke, John. *Of Government: Book 1*. In *Economic Writings and Two Treatises of Government* (1691). Volume 4 of *The Works of John Locke in Nine Volumes*. London: Rivington. 1824. [Online Library of Liberty](#). In the Public Domain. Great Britain: National Endowment for the Humanities, (2020). <http://www.nlnrac.org/earlymodern/locke/documents/first-treatise-of-government>

López-Ayllón, Sergio. "El derecho a la información como derecho fundamental", en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.). *Derecho a la información y derechos humanos, Estudios en homenaje al maestro Mario de la cueva*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ-UNAM, 2000 (2020). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/7/5.pdf>

MacBride, Sean. et. al. *Un solo mundo, Voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. Informe de la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de Comunicación. México: FCE, 1993 (2020).

<https://agmer.org.ar/index/wp-content/uploads/2014/05/Informe-MacBride-parte1.pdf>

Martinez Bulé, Víctor. "La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Su contenido)". En *Bicentenario de la Revolución Francesa*, Serie E: Varios, No. 48, UNAM 1991. Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ- UNAM (2020). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/410/11.pdf>

O'Donnell, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Oficina en México del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos. México: 2007 (2019). <http://www.oda-alc.org/documentos/1374531071.pdf>

O'Donnell, Guillermo. *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, Ponencia preparada para la conferencia «Institutionalizing Horizontal Accountability» celebrada en Viena en junio de 1997, organizada por el Institute for Advances Studies de Viena y el International Forum for Democratic Studies. Nueva Sociedad No. 152 Noviembre-Diciembre 1997. pp. 143-167 (2021). [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2645\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2645_1.pdf)

Oraá, Jaime y Gómez I. Felipe. *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, 1997 (2020). [http://www.deusto-publicaciones.es/ud/openaccess/forum/pdfs\\_forum/forum06.pdf](http://www.deusto-publicaciones.es/ud/openaccess/forum/pdfs_forum/forum06.pdf)

Paine, Thomas. *El derecho del hombre* (2019).

<https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/06/derecho-del-hombre-thomas-paine.pdf>

Peschard, Jacqueline; De la Fuente, Juan Ramón; Trejo Delarbre, Raúl; Woldenberg, José; Merino, Mauricio; Guillén L., Tonatiuh; Jusidman R., Clara; Provencio, Enrique; Carabias, Julia; Cordera, Rolando, Gutiérrez, Abelardo; Franco, Édgar, Pardinas, Juan. *Diez años de transparencia en México, Transparencia y privacidad*. México: IFAI, 2013 (2019). <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/10%20años%20de%20Transparencia%20en%20México.pdf>

Raúl Martínez, Omar. *Manuel Buendía en la trinchera periodística. Andanzas, ideario y columnas escogidas*. México: Fundación Manuel Buendía y Universidad de Xalapa, 1999 (2020). [https://issuu.com/fundacionmanuelbuendia/docs/libro\\_manuel\\_buendia\\_en\\_la\\_trinchera\\_periodistica\\_98](https://issuu.com/fundacionmanuelbuendia/docs/libro_manuel_buendia_en_la_trinchera_periodistica_98)

Riva Palacio, Antonio. *La reforma política y la L Legislatura del H. Congreso de la Unión*. Serie: Conocer para decidir. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007 (2019).

<http://biblioteca.diputados.gob.mx/janum/bv/ce/scpd/LX/reforma.pdf>

Rodríguez y Rodríguez, Jesús. *Las declaraciones francesa y universal de los derechos humanos, en Bicentenario de la Revolución Francesa*. Serie E: Varios, No. 48. Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ- UNAM. México: UNAM, 1991 (2019). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/410/13.pdf>

Rojas Amandi, Víctor. *La filosofía del derecho de Immanuel Kant*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (2019). <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/242/art/art8.pdf>

Rosales Cortés, Dolores. *Hacia un modelo regional de medios públicos: el caso de Morelos*. Tesis de Maestría en Comunicación, Universidad Iberoamericana. México, D.F., 2006 (2021). <http://ri.ibero.mx/handle/ibero/807>

Solís Leree, Beatriz. *El Sistema de Comunicación Social: rescate de la propuesta inaugural para el derecho a la información (1980/1981)*. El Cotidiano (en línea) enero-febrero de 2016 (2020). <https://biblat.unam.mx/hevila/ElCotidiano/2016/no195/3.pdf>

Spector, Horacio. "Derechos humanos", Cap. 43, en Fabra Zamora, Jorge Luis y Rodríguez Blanco, Verónica (edit). *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, Vol. 2. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 713. México: Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015 (2019). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/23.pdf>

Téllez Cuevas, Rodolfo. *Los Riva Palacio, su presencia de dos siglos en la política mexicana, Espacios Públicos*, 14 (32), México, 2011, pp. 103-127 (2020). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=676/67621319006>

Villanueva, Ernesto. *Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México*. Derecho Comparado de la Información, No. 1, enero- junio. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (2019). [http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev\\_decoin/cont/1/cnt/cnt6.htm](http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev_decoin/cont/1/cnt/cnt6.htm)

Weber, Max. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México: Premia Editora, 2004 (2019). [http://sgpwe.itz.uam.mx/files/users/uami/sppc/HGE\\_12P/L\\_5\\_y\\_6\\_WeberMax\\_Etica\\_Protestante\\_y\\_Espiritu\\_del\\_Capitalismo.pdf](http://sgpwe.itz.uam.mx/files/users/uami/sppc/HGE_12P/L_5_y_6_WeberMax_Etica_Protestante_y_Espiritu_del_Capitalismo.pdf)

## Documentos complementarios en formato digital:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (2020). <http://www.marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, Costa Rica 1969 (2019). [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, Viena, 23 de mayo de 1969, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980 (2019). [https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/convencion\\_viena.pdf](https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf)

Declaración de Chapultepec, México D.F. 1994 (2019). <https://www.sipiapa.org/notas/1201876-declaracion-chapultepec>

Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ- UNAM (2020). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf>

Declaración de los Derechos de Hombre y del Ciudadano de Francia de 1789, versión electrónica (2020).

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>

Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, de 1948 (2020). <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Declaración de Derechos o The Bill of Rights de Inglaterra del 13 de febrero de 1689, Biblioteca Virtual del IIJ- UNAM, p. 197 (2020). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/20.pdf>

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 2014 (2021). [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014)

Elecciones estatales en Morelos, 1994 (2020). [https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_estatales\\_de\\_Morelos\\_de\\_1994](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_estatales_de_Morelos_de_1994)

Elecciones federales de México de 1988 (2020). [https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_federales\\_de\\_M%C3%A9xico\\_de\\_1988](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_federales_de_M%C3%A9xico_de_1988)

Estadística Electoral 2000, IMPEPAC (2021). <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/Antecedentes/Estadisticae/2000/01%20Resultados%20generales%20gobernador.pdf>

General Assembly, *Resolution 217 (III), International Bill of Human Rights*, A. Universal Declaration of Human Rights, 3<sup>rd</sup>. session, 1948, p. 71 (2019). <http://www.un-documents.net/a3r217d.htm>

Guía práctica sobre la libertad de expresión en México, Article 19- CENCOS (2010). <https://issuu.com/mauriciopatron/docs/guia-le-mexico>

Instituto Estatal Electoral Morelos. Diputados de la XLVII Legislatura del Congreso de Morelos 1997-2000: PRI (12); PAN (5); PRD (12); PCM (1) (2020). <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/Antecedentes/Estadisticae/1997/02IntdeCon1997.pdf>

Instituto Federal Electoral, Estadísticas de las elecciones Federales de 2000, Elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos (2021). <https://portalanterior.ine.mx/documentos/RESELEC/esta2000/inipres.htm>

Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana IMPEPAC. Resultados electorales del año 2000 para conformar el Congreso de Morelos (2021). <http://impepac.mx/estadistica-electoral-2000/>

La Reforma Política de 1977. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión (2019).  
[http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm)

*La Declaración de Derechos (The Bill of Rights)*. Inglaterra, 13 de febrero de 1689 (2019).  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/20.pdf>

La Reforma Política de 1977. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión (2020).  
[http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm)

*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Puebla* (2020). <http://www.idaipqroo.org.mx/>

*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo* (2020).  
<https://itaipue.org.mx/portal2020/normatividad.php?idTipoNormatividad=2>

Ley Federal de Radio y Televisión, D.O.F., 19 de enero de 1960 (2019). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/1096.pdf>

*Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2014 (2019). [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreInternationalHumanRightsTreaties\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreInternationalHumanRightsTreaties_sp.pdf)

Memoria. Proceso electoral Morelos 1997 estadístico. Instituto Estatal Electoral (2020).  
<http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/Antecedentes/Estadisticae/archivos/Memoria%20Electoral%201997.pdf>

Organización de Estados Americanos. *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación*, Secretaría de Asuntos Jurídicos Departamento de Derecho Internacional, Departamento de Derecho Internacional, Secretaría de Asuntos Jurídicos Washington D.C., EEUU, 2012 (2021). [https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10\\_Corr1\\_esp.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en: *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2014, p. 32 (2019).

[https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreInternationalHumanRightsTreaties\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreInternationalHumanRightsTreaties_sp.pdf)

Proceso electoral Morelos 1997 estadístico. Instituto Estatal Electoral (2020). <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/Antecedentes/Estadisticae/archivos/Memoria%20Electoral%201997.pdf>

Segundo Informe de Gobierno del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo, 1 de septiembre de 1978, en: *Informes Presidenciales, José López Portillo*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2006 (2020). <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-15.pdf>

*Sufragismo y feminismo: la lucha por los derechos de la mujer 1789-1945* (2020). <http://www.historiasiglo20.org/sufragismo/augefemusa.htm>

Suprema Corte de Justicia de la Federación, Tesis Aislada no. P. XLV/2000, Pleno, 1 de abril de 2000 (2020). <https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/tesis-jurisprudencial-pleno-aislada-27201897>

UNESCO, *Informe sobre las modalidades y posibilidades de una activa participación en el proceso de la comunicación, y análisis del derecho a la comunicación*, 19 C/ 93 Conferencia General 19<sup>a</sup>. Reunión, Nairobi, 1976 (2019). <http://unesdoc.unesco.org/images/0002/000222/022222sb.pdf>

## **Documentos del archivo histórico de Morelos.**

Periódico Diario de Morelos

Periódico El Regional del Sur

Periódico La Unión de Morelos

Periódico Oficial "Tierra y Libertad". Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca, a 11 de agosto de 2003, 6<sup>a</sup>. Época, 4271.

Periódico Oficial "Tierra y Libertad". Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. Cuernavaca, a 27 de agosto de 2003, 6<sup>a</sup>. Época, 4274.









Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y  
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios

Instituto Morelense de Información Pública y Estadística