

REFLEXIONES Y PROPUESTAS
CIUDADANAS SOBRE EL
CANAL DE TELEVISIÓN DEL
**CONGRESO
DE LA UNIÓN**



REFLEXIONES Y PROPUESTAS
CIUDADANAS SOBRE EL
CANAL DE TELEVISIÓN DEL
**CONGRESO
DE LA UNIÓN**

Reflexiones y propuestas ciudadanas sobre
el Canal de Televisión del Congreso de la Unión.

Diseño de portada:
Diseño3/Karina Mendoza Cervantes

Formación de interiores:
Diseño3/Yvette Bautista Olivares

Cuidado de la edición:
Susana Quintero
Antonio Rojas V.

© Senado de la República,
Instituto Belisario Domínguez
LXII Legislatura
Primera edición, 2014

La presente edición es publicada por el Comité Directivo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

El presente libro expresa únicamente el punto de vista de su autor y de ninguna manera la opinión del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Quedan rigurosamente prohibidos, sin la autorización escrita de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos de reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Impreso en México/ Printed in Mexico

REFLEXIONES Y PROPUESTAS
CIUDADANAS SOBRE EL
CANAL DE TELEVISIÓN DEL
**CONGRESO
DE LA UNIÓN**



Índice

Presentación

Hacia un parlamento abierto

Alejandro Encinas Rodríguez

Presidente de la Comisión Bicameral del Canal del Congreso

11

El Canal del Congreso, un modelo de comunicación parlamentaria comprometido con su audiencia

Leticia Salas Torres

Directora del Canal del Congreso

17

¿Para qué realizar los concursos de ensayo del Canal de Televisión del Congreso?

Javier Esteinou Madrid

Consejero Ciudadano

21

Primer concurso de ensayo 2011

La importancia del Canal del Congreso para la democracia en México

Categoría "A" (16 a 24 años)

Primer lugar

La información y los medios de comunicación como pilares de la democracia. El caso del Canal del Congreso en México

José Antonio Brambila Ramírez

29

Segundo lugar

El Canal del Congreso: Una propuesta de comunicación política para la incorporación de la ciudadanía en el trabajo legislativo

César Alejandro Giles Navarro

49

Categoría "B" (Mayores de 24 años)

Primer lugar

Andamiajes institucionales: El Canal del Congreso frente a los retos de la construcción democrática de una nueva discursiva política mediática

Roy González Padilla

73

Nota: El jurado declaró desierto el tercer lugar de la Categoría "A" del primer concurso de ensayo 2011.

Segundo lugar		
	Las 5 grandes aportaciones del Canal del Congreso a la democracia mexicana	91
	<i>Héctor Faya Rodríguez</i>	
Tercer lugar		
	El Canal del Congreso como órgano de fortalecimiento para la democracia nacional	111
	<i>Leslie Angélica Osornio Martínez</i>	

Segundo concurso de ensayo 2012

Elecciones y democracia: El papel del Canal del Congreso

Categoría "A" (16 a 24 años)

Primer lugar		
	Deliberación, democracia y medios: El papel del Canal del Congreso en la función parlamentaria	137
	<i>Mauro Arturo Rivera León</i>	
Segundo lugar		
	El Canal del Congreso como garantía de derechos humanos para una democracia participativa en México	161
	<i>Carlos Luis Escoffié Duarte</i>	
Tercer lugar		
	Pluralismo y juventud: Esperanza para la democracia y compromiso del Canal del Congreso	181
	<i>Juan Daniel Macías Sierra, José María Arredondo Bartolo y Ángel Gabriel Cabrera Silva</i>	

Categoría "B" (Mayores de 24 años)

Primer lugar		
	El Canal del Congreso en la transmisión pública y la transparencia del quehacer legislativo: Fortalecimiento de la evaluación social en el desempeño legislativo y la calidad de las campañas electorales en la democracia mexicana	207
	<i>Omar Elí Manríquez Santiago e Iliana Rendón Arias</i>	
Segundo lugar		
	Democracia y transparencia: La contribución del Canal del Congreso a la transparencia de la actividad parlamentaria en México	239
	<i>Ismael Solís Sánchez</i>	
Tercer lugar		
	Miradas ciudadanas, pantallas parlantes	267
	<i>René Chargoy Guajardo</i>	

🐼 Tercer concurso de ensayo 2013

Transparencia y rendición de cuentas: La apertura de la señal del Canal del Congreso en televisión abierta como mecanismo de seguimiento y evaluación de la labor legislativa

Categoría "A" (16 a 24 años)

Primer lugar

Innovación, participación y democracia: El papel del Canal del Congreso de cara a su apertura en señal abierta 291
Juan Daniel Macías Sierra y Ángel Gabriel Cabrera Silva

Segundo lugar

Análisis de la apertura del Canal del Congreso en televisión abierta desde la óptica de la reelección legislativa 319
José Luis Gallegos Quezada

Tercer lugar

Perspectiva de la televisión y la política en México: el Canal del Congreso como herramienta para el perfeccionamiento del sistema democrático 345
Kevin Zapata Celestino

Categoría "B" (Mayores de 24 años)

Primer lugar

Señales abiertas, parlamentos cerrados: luces y sombras de una evaluación televisiva 365
Mauro Arturo Rivera León

Tercer lugar

Transparencia y rendición de cuentas en el ámbito legislativo: La contribución de la televisión parlamentaria. El caso del Canal del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos 391
Héctor Noé Hernández Quintana

¿Qué opinan y proponen los ciudadanos sobre el Canal de Televisión del Congreso de la Unión? 427
Javier Esteinou Madrid

Nota: Por decisión unánime el jurado declaró desierto el segundo lugar de la Categoría "B" del tercer concurso de ensayo 2013.

Presentación



Hacia un **parlamento** abierto



Alejandro Encinas Rodríguez

Presidente de la Comisión Bicameral
del Canal del Congreso de la Unión

Los tres concursos de ensayo realizados hasta ahora han abierto la oportunidad para hacer una profunda reflexión acerca de cómo crear las condiciones para garantizar el derecho de los ciudadanos al acceso a la información del Congreso de la Unión sin restricción alguna.

La reciente reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información pública ha sido una de las más trascendentes y mejor logradas en la actual Legislatura; ayudará a transparentar el manejo de recursos, la toma de decisiones, el ejercicio e implementación de las políticas y los programas públicos, así como la rendición de cuentas de la autoridad, a fin de revertir la opacidad que aún prevalece en las instituciones públicas en demérito de los derechos de la ciudadanía.

En el desempeño del Poder Legislativo, el Canal del Congreso de la Unión ha sido un instrumento fundamental para replantear su relación con la sociedad y con los medios comerciales de comunicación.

Relación, esta última, que a lo largo de la historia se ha caracterizado por un vínculo perverso entre el gobierno en turno y los concesionarios, que durante lustros favoreció la opacidad y restringió el desarrollo de la vida democrática del país.

Cabe recordar que, en el año 1900, la primera transmisión de radio en el país se realizó en el Castillo de Chapultepec, con motivo del cumpleaños del dictador Porfirio Díaz; al igual que la primera transmisión de televisión tuvo lugar el 1º de septiembre de 1950 durante el Cuarto Informe de Gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés. A partir de entonces, la relación del gobierno con la radio y la televisión, alentó el predominio de un presidencialismo autoritario, que afianzó la censura y el control sobre la libertad de expresión.

Así, el 1º de septiembre se instituyó como el día del presidente. El informe presidencial se transmitía en vivo en cadena nacional, a través de todos los canales existentes: desde la salida de Palacio Nacional, cuando el Ejecutivo se colocaba la banda presidencial, su trayecto en automóvil convertible ante una muchedumbre de acarreados y confeti lanzado por elementos del Estado Mayor Presidencial, y su arribo al recinto habilitado para rendir el informe, hasta el tradicional besamanos a su regreso a Palacio Nacional.

Fue a partir de la reforma de 1977 —cuando la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales permitió a los partidos de izquierda transitar de la proscripción a la vida institucional y a la participación electoral— cuando se logró una modificación trascendental para democratizar al sistema político mexicano: la adición al artículo sexto constitucional de la “obligación del Estado de garantizar el derecho a la información”.

Sin embargo, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se impulsó un proceso de venta de las empresas estatales a favor de particulares, que condujo a la privatización de Teléfonos de México y del Instituto Mexicano de Televisión, Imevisión, lo que llevó al abandono del carácter estratégico de los medios públicos por parte del Estado

mexicano y de la función social que debían cumplir para garantizar el derecho a la información.

A partir de la LI Legislatura (1979-1981), se presentaron diversas iniciativas para abrir los medios de comunicación al debate legislativo. Fue durante los años ochenta cuando, por la presión de los partidos de oposición, se transmitieron en cadena nacional las comparecencias de los funcionarios públicos ante la Cámara de Diputados; situación que prevaleció hasta el 1º de septiembre de 1988 durante el último Informe de Gobierno del presidente Miguel de la Madrid, cuando el senador Porfirio Muñoz Ledo lo interpelló, demoliendo así el mítico acto de culto al presidente de la República.

Con ello inició una nueva etapa en la relación del Congreso con los medios de comunicación. Las imágenes de las tomas de tribuna, las interpellaciones, los carteles de protesta contra el Poder Ejecutivo no se transmitían en la televisión y se eliminaba el sonido ambiental. A partir de entonces, la discusión se concentró en exigir la garantía para que la señal oficial que transmitía los informes presidenciales, diera cuenta de los hechos que sucedían al interior del Congreso.

En 1994 se rompió el dominio de la hegemonía del PRI en la Cámara de Diputados, cuando éste pierde la mayoría y se establece una nueva correlación política que se tradujo en la exigencia de que el Congreso contara con su propio canal de comunicación; lo que se logró en 1999, cuando el Canal del Congreso emitió su primera señal, formalizándose su transmisión el 3 de septiembre de ese año.

A partir de entonces se ha modificado la relación del Congreso con la sociedad, la cual hoy tiene acceso a la información no sólo de los debates legislativos, sino también de las asistencias o ausencias de los legisladores, sus participaciones en tribuna, las iniciativas o puntos de acuerdo que presentan, así como las opiniones, la forma de pensar y actuar de cada legislador y el sentido de sus votos. Todo ello forma parte ya del proceso de rendición de cuentas del Congreso, para garan-

tizar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública y a conocer el desempeño de los representantes populares.

Sin embargo, es necesario lograr mayores avances para alcanzar un parlamento abierto. No es suficiente que los ciudadanos conozcan los debates que se transmiten en comisiones o en el pleno; se debe garantizar el total acceso a la información en todas las áreas del desempeño legislativo, el manejo de los recursos que reciben los legisladores y sus grupos parlamentarios, así como su destino, entre otros aspectos.

En este sentido, la próxima transmisión de la señal abierta del Canal del Congreso a través del Canal 45 de televisión digital, jugará un importante papel y terminará con la injusticia de que los ciudadanos tengan que pagar a la televisión restringida para poder acceder al Canal del Congreso, cuando es una obligación del Estado garantizar el derecho a la información, como lo establece el artículo 6º constitucional.

Por ello, recientemente presentamos una iniciativa para reformar la Ley Orgánica del Congreso de la Unión a fin de dotar de autonomía técnica y de gestión al Canal del Congreso; constituyéndolo en un órgano desconcentrado, con independencia en la elaboración de sus contenidos; que si bien seguiría bajo la coordinación de la Comisión Bicameral del Canal del Congreso, consolidará su carácter público ayudando a cultivar valores cívicos, como la ética, la tolerancia, la convivencia democrática y comunitaria en nuestra sociedad, ocupando el enorme vacío que sobre estos valores representa la televisión comercial.

Debo agradecer a todos los participantes de estos concursos y reconocer la calidad de los trabajos que han resultado ganadores. Agradecer también a los integrantes del jurado calificador, personalidades con una profunda solvencia profesional, quienes han evaluado cada uno de los ensayos presentados: la Dra. Jacqueline Peschard, el Dr. Sergio López Ayllón, el Dr. Agustín Ramírez y Ramírez, el Mtro. Rubén Esaúd Ocampo, Rafael Gustavo Hernández García Cano y el Dr. Javier

Esteinou Madrid, quien presidió al jurado calificador en los dos últimos concursos.

Finalmente, he de señalar que el libro que ponemos en sus manos, contiene los ensayos ganadores de los dos concursos anteriores y que a la fecha no habían sido publicados.

Espero que en el próximo concurso, no sólo participe un mayor número de contendientes, sino que continúen aportando ideas a la definición de políticas y contenidos para fortalecer la función pública que debe cumplir el Canal del Congreso de la Unión.

El **Canal del Congreso**, un modelo de comunicación **parlamentaria comprometido** con su audiencia



Leticia Salas Torres

Directora General del Canal del Congreso

El eslogan del Canal del Congreso, *El Canal de la Unión*, refleja la misión que tiene este medio de incluir en todos sus proyectos la diversidad de voces, temas, conocimientos, propuestas y reflexiones que se pueden encontrar en las cámaras legislativas de nuestro país.

Adoptar esta directriz como forma de trabajo ha permitido que el Canal del Congreso haya dado testimonio a lo largo de su historia, de aquéllos y aquéllas que se esfuerzan por llevar la vida democrática a nuestra vida cotidiana.

Para lograrlo, ha debido transparentar la actuación de nuestros representantes en las cámaras legislativas y colocar en el espacio público el debate y el análisis de las propuestas y decisiones del Congreso de la Unión, así como los temas trascendentes de la agenda nacional.

Consolidar un medio de comunicación de servicio público como este, ha sido un objetivo compartido por los legisladores y las legisla-

doras de las distintas fuerzas políticas que han integrado su órgano de gobierno —la Comisión Bicameral del Canal del Congreso—, y que han expresado a través de diversas iniciativas.

También ha sido fundamental el acompañamiento del Consejo Consultivo Ciudadano de Programación —órgano colegiado del canal—, el cual también ha formulado y alentado una serie de acciones, a fin de fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y sus representantes en las cámaras legislativas, a través de este medio.

Una de las propuestas de este órgano fue precisamente la promoción de un mecanismo abierto de participación de las audiencias que permitiera conocer las ideas y propuestas emanadas de la sociedad, y que pudiera orientar el cumplimiento de los objetivos de este canal de comunicación.

De esta forma, surgió el primer concurso de ensayo promovido por este medio en 2011, con el tema *La importancia del Canal del Congreso para la democracia en México*. Este ejercicio buscó con éxito propiciar la reflexión y la valoración del público en torno a la labor del canal, la televisión legislativa y la comunicación parlamentaria, en el desarrollo democrático del país.

La segunda convocatoria fue lanzada en enero de 2012, aprovechando la reflexión profunda que podía propiciar la coyuntura del proceso electoral de aquel año, considerando su trascendencia para la ciudadanía: *Elecciones y democracia: el papel del Canal del Congreso*.

Las instituciones convocantes de ambos concursos, aliados indispensables del canal para lograr las metas, fueron la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), La Universidad de Guadalajara (UdeG), El Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (CONEICC), además de las propias cámaras legislativas.

En su tercera edición, el tema del concurso de ensayo fue *Transparencia y rendición de cuentas: La apertura de la señal del Canal del*

Congreso en televisión abierta, como mecanismo de seguimiento y evaluación de la labor legislativa, el cual se seleccionó mediante una votación abierta a través de las redes sociales del Canal del Congreso. Un tema que sin duda resultó de gran importancia para perfilar los planes de trabajo del canal, con la expectativa de iniciar en este 2014, sus transmisiones en televisión abierta digital a través del Canal 45 XHHCU en la Zona Metropolitana del Valle de México.

A la convocatoria abierta en agosto de 2013, se sumaron como instituciones convocantes la Universidad Iberoamericana Puebla, el Centro de Análisis e Investigación, Fundar, y el Instituto Mexicano de la Juventud. Gracias a este apoyo interinstitucional, el concurso registró un crecimiento de más del 80 por ciento de ensayos recibidos, particularmente de jóvenes universitarios.

En la nueva realidad política de México, donde la participación de la sociedad civil y en particular de la juventud en los asuntos públicos es creciente, su análisis y reflexión en torno a la labor del canal y su función como medio público, resultan imprescindibles para guiar el cumplimiento de sus objetivos institucionales.

A lo largo de tres ediciones, el Concurso de Ensayo del Canal del Congreso se consolida como un mecanismo de vinculación y retroalimentación con las audiencias, permitiendo contar con un reservorio sistematizado de sus ideas y propuestas.

En esta edición, el lector podrá encontrar el compendio de los ensayos ganadores de los tres concursos.

Si bien es cierto que es uno de los primeros acercamientos críticos a la labor de este medio, esta publicación tiene sobre todo el mérito de que emana del análisis y la opinión de estudiantes y especialistas que ejercieron libremente su función vigilante del cumplimiento de los compromisos asumidos por este medio de servicio público. De igual manera, de su perspectiva de las formas en que *El Canal de la Unión*

puede y debe asumir sus retos para consolidarse como una opción vanguardista y útil para la ciudadanía.

Estamos seguros que los trabajos aquí reunidos servirán también como un referente documental indispensable para futuros estudios sobre el desarrollo de la comunicación parlamentaria y del propio Canal del Congreso.

¿Para qué realizar los **concursos** de **ensayo** del Canal de Televisión del **Congreso**?



Javier Esteinou Madrid

Consejero Ciudadano y del Consejo de Programación
del Canal de Televisión del Congreso de la Unión

El Canal de Televisión del Congreso de la Unión, como medio de comunicación de Estado de servicio público, tiene entre una de sus misiones fundamentales el contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional relacionados con la actividad legislativa. Para ello, con el fin de vincular su acción con las inquietudes ciudadanas, el canal formó a partir del 2005, su Consejo Consultivo de Programación, entre cuyas tareas figuran el proponer mecanismos que vinculen a la sociedad con dicha institución; fungir como órgano de consulta hacia los sectores público, social y privado; y promover la libertad, pluralidad, corresponsabilidad, calidad y rigor profesional en el desarrollo general del canal.

Siguiendo tales directrices, en un amplio clima de discusión de la reforma de las telecomunicaciones y de la radiodifusión nacional para la creación de un nuevo modelo de comunicación en el país, el Canal de Televisión del Congreso de la Unión, respondiendo a su misión de medio de Estado, se abrió a la sociedad para discutir su funcionamiento

y recibir la retroalimentación proveniente de la riqueza de las opiniones de los ciudadanos. En este sentido, sin esperar contar con la aprobación de reformas constitucionales o de normatividades secundarias en el terreno audiovisual por las instancias de poder tradicional, el Canal del Congreso se adelantó a los tiempos históricos del reloj político y dio al país un ejemplo de televisión de Estado de servicio público, al convocar a los auditorios para que opinaran y propusieran mecanismos sobre cómo perfeccionar su funcionamiento como institución al servicio de la ciudadanía en México.

De esta forma, a diferencia de otros modelos colectivos, públicos y privados de comunicación electrónicos en la República que han permanecido en la opacidad de su funcionamiento y enormemente distantes respecto a la atención de las necesidades de la mayoría de la población; el Canal del Congreso decidió tomar en cuenta la opinión y la reflexión crítica de los ciudadanos sobre cómo contribuir desde la televisión parlamentaria de Estado a fortalecer las dinámicas de inclusión civil, a mantener la vigilancia ciudadana de los poderes públicos y la ampliación de la diversidad de voces en el espacio público mediático de nuestra nación. Es decir, el canal optó por continuar con su política de apertura hacia los diversos intereses ciudadanos y con la rendición de cuentas a la sociedad. Mediante ello, colaboró a apoyar el proceso de edificación de una democracia nacional más madura.

En este sentido, con el fin de seguir sus lineamientos de servicio público, el Canal del Congreso, junto con la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, el Consejo Ciudadano de Programación, el Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (CONEICC), la Universidad de Guadalajara (UdeG) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) convocaron al primer, segundo y tercer Concurso Nacional de Ensayo sobre el Canal del Congreso, para tomar el pulso de la sociedad sobre su quehacer informativo y enriquecer sus políticas de programación. Así, el primer concurso fue convocado en 2011 sobre el tema: *La importancia del Canal del Congreso para la democracia en México*, el segundo concurso se

planteó en 2012 sobre el tópico: *Elecciones y democracia: el papel del Canal del Congreso* y, finalmente, el tercer concurso se efectuó en 2013 con el tema: *Transparencia y rendición de cuentas: La apertura de la señal del Canal del Congreso en televisión abierta como mecanismo de seguimiento y evaluación de la labor legislativa*.

En todos los casos, la respuesta de la sociedad fue nutrida, muy creativa y crítica, planteando diversos diagnósticos y propuestas sobre cómo adecuar el funcionamiento del Canal del Congreso a las principales necesidades de las comunidades nacionales. Mediante dichas iniciativas el Canal del Congreso impulsó la pluralidad de opiniones sobre su operación institucional y cumplió con su vocación de institución de servicio público para conocer la sensibilidad de los ciudadanos y elaborar un esquema de comunicación programática más acorde con las principales necesidades de los auditorios de la República.

Ganadores del primer
concurso de **ensayo**
2011

Categoría **A** y Categoría **B**



La importancia del
Canal del Congreso
para la democracia
en **México**

Categoría A

La información y los medios de comunicación como pilares de la democracia. El caso del **Canal del Congreso** en México



José Antonio Brambila Ramírez

Seudónimo: GOING

Resumen

La pregunta de este ensayo es la siguiente, ¿cómo incide el Canal del Congreso en la democracia mexicana? La hipótesis a desarrollar es que el surgimiento y desarrollo del Canal del Congreso profundizan la democracia mexicana; en especial en dos sentidos: primero, porque contravino la “resistencia al cambio” que mantuvo la televisión mexicana durante el proceso democratizador; segundo, la programación y contenidos del canal enriquecen el espacio público mexicano.

Introducción

La información y los medios de comunicación son pilares de la democracia liberal; premisa de este ensayo que ejemplificaremos con un caso: el Canal del Congreso.

Para conseguir los propósitos del presente ensayo, lo hemos dividido en tres partes. Primero, desarrollaremos la premisa de que la información

es un pilar en los regímenes democráticos; al respecto, nos centraremos en el caso mexicano. Segundo, demostraremos, por una parte, que la televisión mexicana ha sido un actor que se ha opuesto sistemáticamente al cambio democrático; por la otra, que los nuevos actores (como el Canal del Congreso) reman a contracorriente de dicha resistencia. Finalmente, analizaremos de qué forma los contenidos y programación del Canal del Congreso enriquecen el espacio público mexicano.

1. La información como pilar de los regímenes democráticos. El caso mexicano

Las dos ideas centrales de este apartado son, por una parte, que la información es un bien fundamental para los regímenes democráticos de corte liberal. Por la otra, que la información ha sido un pilar en el largo (y no siempre lineal) proceso de democratización mexicana.

1.1 La información, bien indispensable en las democracias liberales

Para Dahl, los regímenes democráticos se caracterizan por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. En ese sentido, la democratización tiene dos dimensiones. La primera es el debate público, que se refiere a la capacidad del régimen de aceptar a la oposición y permitir el debate público. La segunda dimensión es el derecho a la participación política. Ahora bien, para que un gobierno responda a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas requieren, de forma fundamental pero no suficiente, la oportunidad de: 1) formular preferencias, 2) manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidos y ante el gobierno, individual y colectivamente, y 3) recibir por parte del gobierno igualdad de trato. Para que las tres características sucedan, el autor propone ocho condiciones institucionales: libertad para asociarse y formar organizaciones, derecho de voto, derecho de líderes políticos de competir por apoyo, posibilidad de que cualquier ciudadano pueda ser electo a un cargo público, elecciones libres y abiertas, insti-

tuciones políticas que sean reflejo de las preferencias de los electores, libertad de expresión y, finalmente, acceso a fuentes de información diversas y alternas. Las dos últimas son las que aquí nos interesan más, ya que tienen que ver de forma directa con la información.

En este sentido, es importante destacar el derecho a la información. Para diversos autores (López Ayllón, 1980), al igual que para nosotros, el derecho a la información comprende tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones e ideas. En este sentido, la primera (buscar información) contempla la decisión sobre qué medio de comunicación se va a utilizar; por ejemplo, qué cadena televisiva se va a seguir. La de recibir información implica hacerlo de forma veraz, oportuna y objetiva. Asimismo, estipula, por una parte, que el ciudadano pueda enterarse disponiendo de una amplia oferta informativa y, por otra parte, informarse de forma universal, es decir, para todos sin exclusión. Por último, difundir información se refiere a la libertad de expresión y de imprenta de todos los ciudadanos.

El derecho a la información es un derecho fundamental y el ejercicio de la libertad de expresión, al igual que otras libertades, tiene como límite jurídico los derechos de los demás miembros de la comunidad. Este derecho y la libertad de expresión deben entenderse complementariamente; conciliar ambos es "una clave para la construcción de una vida más democrática, digna y justa" (Aguayo, 1997).

El flujo de informaciones en las democracias liberales, a diferencia de los autoritarismos y totalitarismos, es policéntrico. No responde monolíticamente a una idea, ideología, partido o persona. En esta perspectiva liberal de los medios de comunicación, que tienen la función (casi siempre ideal) de vigilar al poder, ser su contraparte (el cuarto poder) y denunciar los excesos oficiales. Para que así funcione, los medios tienen que estar en una lógica de libre mercado o mixta, en la cual las presiones gubernamentales y los embates desde el poder no impidan la libertad de los medios. Esta perspectiva liberal, también presenta a los medios como una arena pública abierta al debate plural, así como

una ventana a través de la cual se pueda informar de las acciones y decisiones públicas.

Para los fines del presente texto, es preciso hacer algunas distinciones teóricas en torno al concepto de transición democrática. Siguiendo a O'donnell y Schmitter (1988), transición es el intervalo que se extiende entre un régimen¹ político y otro. Para estos autores, la transición se conceptualiza en dos subprocesos (liberalización y democratización) que interactúan a lo largo del tiempo, "cada uno con sus propias vacilaciones y reversiones, y con motivaciones y bases políticas superpuestas".

De los dos subprocesos, el primero, la liberalización, es un periodo de redefinir y ampliar los derechos; en éste se vuelven efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. El segundo, la democratización, consiste en hacer efectivos los derechos y obligaciones políticas a la ciudadanía; para O'donnell y Schmitter no hay instituciones o normas específicas que por sí mismas definan a la democracia, pero es probable que los actores contemporáneos coincidan en torno a ciertos "procesos mínimos" como necesarios de la democracia política, a decir de los autores, voto secreto, el sufragio universal de los adultos, elecciones periódicas, competencia partidista libre y rendición de cuentas. El principio rector de la democratización es la ciudadanía, y existen instituciones que la amplían, como: la responsabilidad administrativa, financiamiento público a los partidos y el acceso irrestricto a la información.

A continuación analizaré cómo el derecho a la información ha sido (y es) una guía fundamental para entender la democratización mexicana.

¹ "Entendemos por régimen el conjunto de pautas explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso".

1.2 La información en la transición democrática mexicana

La información estuvo en el origen de la democratización política mexicana. Siguiendo a Woldenberg, el proceso de liberalización comenzó con la promulgación, en 1977, de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). Para él, con esta ley se inició la mecánica del cambio político: “los partidos políticos acuden a las elecciones, en las cuales ganan posiciones legislativas o gubernamentales, y desde ahí promoverán reformas para tener más campo de acción”. Con estos cambios, a decir de O’donnell y Schmitter, comienza la liberalización política.

Entre algunos de los cambios que introdujo la LOPPE están: 1) reconocer a los partidos políticos como entidades de interés público, 2) legalizar a los partidos de izquierda —especialmente el Partido Comunista—, 3) crear diputados plurinominales, y 4) añadir a la Constitución Política lo referente al derecho a la información.

En el presente ensayo no discutiremos ni profundizaremos en las cuatro principales características arriba mencionadas, salvo en la última, pues es el objetivo de este ensayo dilucidar el papel de la información en la transición política mexicana.

Con la LOPPE se reformó el artículo sexto de la Constitución, pues se añadió que el Estado “garantizará el derecho a la información”. Primero fue una prerrogativa para los partidos políticos, después un derecho universal. Desde ese momento la información fue un tema recurrente en el Congreso mexicano. Por ejemplo, hubo varias consultas públicas, las primeras entre 1980 y 1983, convocadas por el Legislativo y el Ejecutivo; las segundas, en 1995 y 1998, convocadas nuevamente por el Legislativo; y las terceras, entre 2001 y 2006 convocadas por el Ejecutivo y el Legislativo. A continuación haremos un breve recorrido histórico de estas consultas y su inserción en los diferentes momentos de la democratización en México.

Durante la primera (1980-1983), en la Cámara de Diputados se realizaron audiencias públicas para discutir la reglamentación del derecho a la información; por primera vez se ventiló el tema de la comunicación social en México. Siguiendo a Solís, de las 140 ponencias presentadas, el 43 por ciento versó en torno a la obligación del Estado de “propiciar información plural a la sociedad y garantizar la gestión de los ciudadanos a la información”. En aquellas ponencias se sugirió la necesidad de destruir los monopolios y crear un ente regulador de las actividades del comunicador. A la par de las audiencias públicas en la Cámara baja, el Ejecutivo propuso modificar el modelo mediático en México. Según la iniciativa, el legislador tenía que proponer una iniciativa de ley integral y crear varios institutos, a saber, uno de radio (Imer), de televisión (Imevisión) y de cine (Imcine).

Durante esta primera consulta pública (1980-1983), el régimen político mexicano al parecer no había cambiado sustancialmente con respecto a 1977. Pero, según Loaeza, en 1982 el régimen había pasado por un momento crítico, el inicio del fin del “consenso autoritario”. En ese año (1982), López Portillo, que caricaturizó su “amplia discrecionalidad” como presidente, nacionalizó la banca como aliciente a la grave crisis financiera mexicana. Este (imprevisto) acontecimiento hirió de muerte al régimen autoritario mexicano. A diferencia de otras medidas expropiatorias (la expropiación petrolera cardenista), en este caso, las instituciones del régimen, a decir de Loaeza (2008), ya daban síntomas de envejecimiento. Al final, las consecuencias políticas de la nacionalización fueron la erosión del sistema autoritario, el agotamiento de la ideología de la Revolución mexicana y la fragmentación al interior del partido hegemónico.

Durante los años siguientes a la expropiación, el sistema político mexicano tuvo grandes transformaciones. Cabe precisar dos: el avance electoral de la oposición y la fragmentación del poder político hacia los gobiernos sub-nacionales (entidades federativas). Al respecto, hay tres ejemplos, la elección de 1988, el triunfo electoral del PAN en Chihuahua en 1989 y las elecciones federales de 1991. No abundaremos en cada

uno, pero con el paso del tiempo, la llamada “lógica del cambio político” funcionó en el sistema político mexicano. A pesar de los cambios, para ese momento el sistema político mexicano seguía en la etapa de liberalización.

Entre 1995 y 1998 la Cámara baja constituyó la “Comisión Especial de Comunicación Social”, la segunda gran consulta pública en torno al acceso a la información. En ésta se presentaron 2,500 propuestas. Algunos diputados (la mayoría de oposición) presentaron dos iniciativas, la primera para crear la Ley Federal de Comunicación Social, que sería reglamentaria de los artículos sexto y séptimo de la Constitución; la segunda, que regulaba el otorgamiento, revocación y cancelación de concesiones. Al final esas iniciativas no prosperaron y quedaron pendientes para la siguiente legislatura.

Con esta nueva legislatura (que abarcó de 1997 al 2000), México transitó de la liberalización a la democratización pues, por una parte, ya existían organismos autónomos que garantizaban las elecciones (el IFE adquirió autonomía en 1996); por la otra, en el país se inauguraron los gobiernos divididos. Durante los debates en torno a las reformas en materia de información y comunicación, un actor, que ya desde hacía años tenía un poder considerable, controló gran parte del proceso: los empresarios de los medios de comunicación (especialmente de la televisión).

Veamos, mientras en el Congreso se discutían los cambios jurídicos arriba mencionados, entre septiembre y octubre de 1998, a decir de Solís, algunas estaciones de radio y de televisión denostaron las iniciativas. Para los conductores, comentaristas y trabajadores a sueldo de estos medios, las reformas promovidas en el Congreso constituían una “ley mordaza” que buscaba maquiavélicamente restringir la libertad de expresión y controlar los medios de comunicación. La embestida mediática fue tal que, al final, sólo quedó el *impasse* legislativo.

Con estas acciones, la televisión y sus empresarios inauguraron lo que hemos llamado su resistencia al cambio. Esta idea, que se pro-

fundizó con los sexenios de Fox y Calderón, la desarrollaremos en el siguiente apartado.

2. La televisión y la joven democracia mexicana. La resistencia al cambio y los nuevos actores

Las ideas centrales de este segundo apartado son, por una parte, que la televisión se ha convertido en un actor que se resiste al cambio democrático en el país. Por la otra, mostrar el surgimiento de nuevos actores (especialmente el Canal del Congreso), que ponen en entredicho esta resistencia, que se ha evidenciado más en la televisión comercial.

El cambio político que experimentó México durante los años noventa² no permeó todas las dimensiones del ambiente público. Al final de ese decenio, la televisión mexicana fue (y sigue siendo) un enclave autoritario. Es decir, una institución en donde siguen operando las reglas del juego autoritario (Cornelius, 2001), que tienen lógica e intereses propios y vulneran la capacidad de acción del Estado (Trejo Delarbre, 2005).

En los aspectos que aquí nos interesan, esta situación afecta al régimen democrático toda vez que las organizaciones políticas, los candidatos y los ciudadanos no cuentan con medios de comunicación que “alberguen la pluralidad, al mismo tiempo que informen objetiva y verazmente de los acontecimientos” (Aguayo, 1997).

2.1 La resistencia al cambio de la televisión mexicana

Del 2000 al 2010, los empresarios de la televisión mexicana y el gobierno protagonizaron sendas acciones con respecto a la reforma de los medios de comunicación. Para efectos del presente trabajo, solamente mencionaremos dos, el “decretazo” de Fox y la Ley Televisa.

² En particular el crecimiento de los gobiernos de oposición (en los municipios y en los estados), la inauguración de los gobiernos divididos (1988) y la alternancia en el Poder Ejecutivo (2000). Véase Lujambio, Alonso. *Poder compartido. Un ensayo sobre la democracia mexicana*, Océano, México, 2000, pp. 21-77.

Primero, tras la alternancia en el poder, en agosto de 2000, la reforma a los medios de comunicación se integró a la plataforma de temas sobre la reforma del Estado, elaborada por Muñoz Ledo, quien era integrante del equipo de transición de Fox. El 5 de marzo de 2001, en la Secretaría de Gobernación se instalaron las “Mesas de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos” (llamadas de aquí en adelante Mesas de Diálogo). El objetivo era definir una propuesta de reforma integral a la legislación de los medios electrónicos. Durante las mesas, participaron diferentes actores de la sociedad civil (eran poco menos de la mitad, entre ellos representantes de universidades, académicos y organizaciones sociales). Quizá fue la primera vez que los protagonistas de los debates no formaban parte de la élite político-económica del país. Para marzo de 2002, las mesas sumaban cerca de setenta, pero aún no se definían y delimitaban todos los temas a tratar. La iniciativa seguía en proceso.

Sin embargo, un decreto presidencial (de aquí en adelante el decretazo) violentó las discusiones. El 10 de octubre de 2002, Fox modificó un decreto anterior de Díaz Ordaz. El propósito: perdonar a los concesionarios de la radio y televisión el pago anual de 12.5 por ciento de tiempo aire. Con lo anterior, los grupos que participaban en las mesas quedaron insatisfechos, defraudados, pero sobre todo, consternados. La mayor implicación del decretazo fue que modificó leyes en materia de telecomunicaciones pero no resolvió el problema del acceso a la información pública.

A raíz de los problemas derivados del decretazo, el senador Javier Corral tomó la batuta en torno a la discusión de la ley de medios. En el Congreso se instalaron, del 3 al 28 de marzo de 2003, consultas especializadas para recabar informaciones respecto a la iniciativa de reforma a los medios de comunicación. En ese momento, gran parte de los empresarios de la radio y televisión (Azcárraga, Salinas Pliego), comunicadores (Joaquín López-Dóriga, Javier Alatorre), así como líderes de opinión (Sergio Sarmiento y Javier Tejado Dondé) bautizaron la iniciativa como la Ley Corral. Algunos de los argumentos más utilizados fueron

que era una ley mordaza, tal y como se había dicho en otros intentos de reforma a los medios. Sarmiento lo ilustra en su columna:

México necesita una nueva ley de radio y televisión, es cierto, pero una ley que dé certidumbre, elimine la discrecionalidad gubernamental, respete la libertad de expresión y le dé al público la opción de escoger. Nada de esto logra la Ley Corral, que de ser aprobada se convertiría en un enorme retroceso para la libertad de expresión y para nuestro país.³

La iniciativa de reforma o Ley Corral contravenía gran parte de los privilegios de las televisoras.⁴ Durante todo el 2005, la iniciativa nunca fue votada en el pleno, de hecho, la discusión de la ley sufrió dilaciones, pues Héctor Osuna (PAN) y Emilio Gamboa (PRI) presentaron propuestas para retrasar el proceso.

Mientras se discutían las nuevas propuestas, las televisoras, a través del diputado priista Francisco Lucero Palma,⁵ presentaron la Ley Televisa. Esta ley reivindicaba las demandas de los empresarios de radio y televisión de México.⁶ El primero de diciembre de 2005, la Junta de Coordinación Política solicitó al presidente de la Mesa Directiva que se votara la iniciativa de manera urgente. Sin debate previo y en siete minutos, se votó por unanimidad la Ley Televisa (Trejo Delarbre, 2010).⁷

3 Sarmiento, Sergio. "Ley Corral", Jaque Mate, en *Reforma*, 23 de abril de 2003.

4 Por ejemplo, proponía la creación de un órgano regulador autónomo, incorporaba la figura jurídica de medios estatales y comunitarios. Además, se regulaba el derecho de réplica y se protegía la producción independiente en medios.

5 Lucero Palma no había tenido presencia política relevante ni participación activa en las Mesas de Diálogo sobre la discusión a la reforma de la LFRyT (Véase, Trejo Delarbre, 2005).

6 Por ejemplo, les permitía usufructuar, sin cargo adicional, las frecuencias de radiodifusión. Además, se les permitía ofrecer servicios digitales de telecomunicaciones, también sin cargo adicional a sus ganancias.

7 En 2007, a través de la controversia constitucional presentada desde la Cámara de Senadores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional algunos artículos, en especial el 28-A, referente al referendo automático.

Tanto el decretazo como la Ley Televisa son ejemplos de situaciones que socavan el derecho a la información de los ciudadanos a estar informados y que debilitan los pilares de una democracia liberal. A pesar de que no son los únicos ejemplos (la llamada Licitación 21 o los linchamientos informativos contra *Reforma* y *Proceso* por parte de Televisa), en el universo de opciones televisivas mexicanas, hay nuevos actores que, desde su origen, contravinieron la tendencia de resistencia al cambio de la televisión mexicana. Quizá el más exitoso es el Canal del Congreso.

2.2 Nuevos actores y viejos problemas.

La concentración mediática y el Canal del Congreso

En este apartado evidenciaremos por qué el Canal del Congreso fue (y es) un pilar importante en la democracia mexicana. Contrastaremos el origen y desarrollo del Canal del Congreso con respecto a la “resistencia al cambio” de la televisión mexicana.

Antes de analizar a profundidad el caso del Canal del Congreso, es preciso que describamos el *statu quo* de las comunicaciones en México. En otras palabras, los beneficios e injusticias que defendieron (y defienden) los grandes empresarios de la televisión. Ahora bien, a pesar de que hay múltiples problemas,⁸ en el presente texto solamente mencionaremos una: la concentración mediática.

No hay límite a la concentración de las concesiones. Desde 1960, el otorgamiento discrecional y poco regulado de las concesiones es escandaloso. Por ejemplo, para 2009, Televisa concentraba el 47.8 por ciento y TV Azteca el 38.9 por ciento del total del espectro; juntos tenían el 86.7 por ciento. Con respecto de la audiencia (es decir, qué canales y programas ven más los mexicanos), para el mismo año, Televisa tenía el 69 por ciento y TV Azteca el 28 por ciento, en conjunto poseían el 97 por ciento. En suma, las noticias y los contenidos que impactan a los mexicanos, son controlados por dos cadenas televisivas (Trejo Delarbre, 2010).

⁸ Para una amplia gama de propuestas a la reforma véase AMEDI, *¿Qué legislación hace falta para los medios de comunicación en México?*, México, AMEDI, 2010.

Dada la concentración del sector de las telecomunicaciones, así como el estancamiento de la reforma a los medios de comunicación, el surgimiento de un nuevo canal, que primero transmitió en televisión restringida y ahora lo hace en televisión abierta digital, es un acontecimiento que altera la resistencia al cambio de la televisión mexicana. Hay varias razones para pensar así, entre algunas de ellas están que un nuevo canal rompe el monopolio de la interpretación noticiosa de los dos grandes conglomerados televisivos del país. Además, un nuevo canal abona a la diversidad de contenidos, característica básica de una televisión democrática. El caso específico del Canal del Congreso acerca a los ciudadanos a las labores legislativas, que son de primera importancia para el proceso democrático nacional.

El origen. Desde 1997, en el Cámara baja, en algunas secretarías y dependencias se discutía la viabilidad de que el Congreso tuviera su propio canal.⁹ Un año después, el canal salió al aire en televisión por cable. En 1999, se aprobó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que le dio certeza jurídica al canal. Desde ese momento, algunos congresistas auguraron cierto destino al canal. Al respecto, Muñoz Ledo, presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, dijo: “la democracia es transparencia y en la medida en que hay transparencia, existe más responsabilidad y la del Congreso indudablemente será la seriedad y la altura del debate legislativo”.¹⁰ Con la alternancia en el Ejecutivo, también se modificaron y detallaron las funciones del canal. Para ese momento, también se le dotó de una considerable cantidad (80 millones de pesos). Asimismo, desde 2001 el canal transmitió vía satélite (Sky).

En sus primeros años, el Canal del Congreso se convirtió en un espacio clave para que la ciudadanía se acercara a la labor legislativa. A decir de su primer director, Virgilio Caballero, el Canal del Congreso fue, en los primeros años, un esfuerzo “totalmente novedoso” para que los ciudada-

⁹ Irizar, Guadalupe. “Respalda RTC Canal de TV en Congreso”, en *Reforma*, 12 de diciembre de 1997.

¹⁰ Torre, Wilbert. “No busca rating”, en *Reforma*, 25 de marzo de 1998.

nos se identificaran con sus gobernantes. Este acercamiento no es poca cosa, toda vez que el régimen político mexicano transitó de un estadio de opacidad y desconfianza a uno de transparencia y esperanza. Un ejemplo de este tipo de programación fueron las sendas discusiones y debates que fueron transmitidos en vivo o de forma grabada por el canal.

Entre 2003 y 2005, a pesar de que el canal no contó con una reglamentación clara, y a ratos se mantuvo acéfalo, sendos acontecimientos le dieron mayor incidencia en la vida pública de México. En 2003, por primera vez, el Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales de la Presidencia (CEPROPIE) delegó la transmisión del Tercer Informe de Gobierno de Fox al Canal del Congreso. Con esa medida se buscó hacer una transmisión más fiel de la realidad. A decir de la entonces presidenta de la Comisión Bicameral del Canal del Congreso, Heidi Storsberg, de lo que se trata es de “mantener lo que ocurra en el salón de plenos: si hay mantas se verán las mantas, si hay otro tipo de acciones también se verán, pues lo que queremos es refrendar el trabajo del canal”.¹¹

Durante aquellos primeros años (2000-2005) el *rating* del Canal del Congreso era de los más bajos del país. A pesar de que desde 2004 es obligatoria su transmisión en todos los sistemas de televisión restringida, no aumentó considerablemente la audiencia. Por ejemplo, para 2004, en el Distrito Federal, el canal tenía un *rating* promedio de 0.02 por ciento, es decir que de 449,500 telehogares con sistema de cable, solamente 90 veían el canal en algún momento del día. Sin embargo, esta situación se alteró por varios cambios externos, dos de los cuales son la realidad política y la revolución tecnológica.

El acontecimiento que catapultó al canal fue el juicio de desafuero de López Obrador. Este acontecimiento político, uno de los más relevantes y reveladores de los últimos años, puso en el mapa mediático al Canal del Congreso, pues transmitió en vivo y sin cortes aquella

¹¹ Hidalgo, Jorge Arturo y Núñez, Ernesto. “Dan a Canal del Congreso transmisión de Informe”, en *Reforma*, 14 de agosto de 2003.

emocionante sesión. Para los amantes de la política y lo público, así como para los ciudadanos más enterados del acontecer nacional, la transmisión representó un verdadero *reality show*, cuya temática fue, a diferencia de los *reality* convencionales, la democracia. Nunca antes, quizá solamente durante el autoritario “día del presidente”, tanta gente (muchos de ella con profundas convicciones) siguió un procedimiento legislativo. La hazaña mediática y la ansiedad por el hecho, que más que un *show*, es resultado de las artimañas de nuestra élite política, se repitió poco tiempo después, durante la toma de protesta de Felipe Calderón.

Durante esos años (2000-2005), la penetración y *rating* del Canal del Congreso fue mayor no sólo debido a la cambiante realidad política del país, sino también a la revolución tecnológica. Por ejemplo, en México, al mismo tiempo que se alcanzaba la alternancia en el Ejecutivo (2000), la sociedad mexicana tenía mayor acceso a la información, pues los medios de comunicación masiva tradicionales (televisión, radio, prensa) alcanzaron una amplia penetración en el país. Según cifras del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), los usuarios de telefonía móvil pasaron de poco más de tres millones en 1998 a 38 millones en 2004; en el mismo periodo, los usuarios de televisión por cable pasaron de 287 mil a 700 mil; mientras que los de televisión satelital crecieron 300 por ciento, ya que de 300 mil llegaron a poco más de un millón. Para esos años, la televisión abierta tenía una penetración mayor al 90 por ciento nacional.

La descripción del origen del Canal del Congreso, así como el análisis de su *rating* y penetración no dan una fotografía completa del medio. Antes bien, es menester analizar cómo influyen la programación y contenidos en el espacio público.

3. El Canal del Congreso y el espacio público

El propósito de este apartado es evidenciar de qué forma y cómo el Canal del Congreso enriquece el espacio público mexicano. Primero,

definiremos qué entendemos por espacio público; segundo, analizaremos el papel de la programación y contenidos del Canal del Congreso en el espacio público mexicano; tercero, describiremos algunos posibles caminos futuros del Canal del Congreso.

3.1 Espacio público

Remontémonos al pasado. Con el arribo de la burguesía al poder y el cambio del paradigma autoritario al democrático, a mediados del siglo XVIII nace lo que conocemos como espacio público moderno. Este nuevo espacio público es la esfera que se constituyó históricamente entre la sociedad civil y el Estado.¹²

El espacio público entendido modernamente nace en la Ilustración y se consolida en los siglos subsecuentes como un espacio de crítica de la racionalidad del Estado aceptando como principio rector de la argumentación pública y la discusión nacional dirigidas sobre la base de la libertad formal y de la igualdad de derechos (Tenorio, 2006).

Según Ferry y Wolton, el espacio público es: "...el marco mediático gracias al cual el dispositivo institucional y tecnológico, propio de las sociedades posindustriales, es capaz de presentar a un público los múltiples aspectos de la vida social" (1988:19).

Ahora bien, siguiendo a Habermas, podemos decir que en el espacio público los particulares debaten los asuntos públicos y a la vez se forma la opinión pública. Así, el espacio público es cualquier lugar —físico o mediático— donde las personas se encuentran, comparten, deliberan, interactúan e influyen unas sobre las otras. En esta esfera las instituciones clave son los medios de comunicación.

¹² Para abundar más sobre la historia y desarrollo del espacio público recomendamos consultar a Arendt, H. *La condición humana*. Flichy, Patrice. *Una historia de la comunicación moderna. Espacio público y vida privada*. Habermas, J. *Historia y crítica de la opinión pública*.

3.2 La programación y contenidos del Canal del Congreso en la esfera pública

El Canal del Congreso impacta al espacio público mexicano de diferentes formas; un breve recuento de su programación ayudará a detallar esta afirmación. Comenzaremos con la materia prima más importante, las sesiones en vivo y las actividades parlamentarias. Posteriormente analizaremos la programación dedicada a la historia. Finalmente, estudiaremos los noticieros y la barra de opinión.

Gran parte de la programación del canal (poco más de la mitad) tiene que ver con las sesiones en vivo y las actividades parlamentarias. Pero esto, lejos de ser un problema resulta una virtud. Bien decía Laski que la democracia es el gobierno por discusión. En ese sentido, qué mejor que dichas deliberaciones públicas se transmitan al mayor número de ciudadanos. Quizá no siempre habrá grandes *realities* de la política, como en el caso del desafuero de López Obrador o la toma de protesta de Calderón, pero, sin duda, habrá importantes discusiones que a más de un ciudadano le importarán. Llámese discusión por el presupuesto, comparecencia de algún secretario o una sesión ordinaria. A nuestro entender, la labor más importante del Canal se encuentra en su labor de difusor de los acontecimientos legislativos de mayor relevancia.

Otra de las formas en que el Canal del Congreso contribuye al espacio público mexicano es en que buena parte de su programación rompe el monopolio de la interpretación de la historia, que tenían organismos privados como Editorial Clío, por decir la más conocida. Ahora, ciertos programas del Canal del Congreso (*Personajes históricos*, *Memoria del Congreso*, *Impronta* y *Maestros detrás de las ideas*) llenan un vacío histórico que por mucho tiempo utilizaron algunos difusores y productores comerciales. Esta ruptura con una forma de contar la historia resulta fundamental, pues, lo cierto es que hay muchas maneras de interpretar la historia. El Canal del Congreso nos ofrece otra, quizá no mejor ni más valiosa, pero tan rigurosa y detallista como las demás. Al respecto de estos cuatro programas que rompen el monopolio de la

interpretación histórica por televisión, cabe resaltar dos: *Memorias del Congreso e Impronta. Ideario y prensa en la historia de México*. El primero resulta exitoso porque los productores y realizadores capitalizan los tesoros y memorias del Congreso, con el único objetivo de difundirlo a un público masivo. El segundo destaca por la creatividad de sus creadores. La prensa mexicana, salvo en muy contadas ocasiones, no es objeto de estudio riguroso, menos en los medios masivos de comunicación. El éxito de *Impronta* está en que rescata una parte del México olvidado.

Otra forma en que el Canal del Congreso incide en el espacio público mexicano está en su programación informativa y barra de opinión. De la primera destacan no sólo el noticiario dedicado (casi exclusivamente) a las actividades del Congreso, sino también a que el canal hizo explícito su código de ética.¹³ Esto último dice mucho de un medio, que en el caso mexicano (casi) es la excepción. Con respecto a la barra de opinión, resulta un acierto tener a periodistas con credibilidad como Solórzano; sin embargo, no estaría de más explotar la labor de más académicos y analistas de centros de investigación y universidades públicas.

3.3 El futuro (probable) del Canal del Congreso

Quizá los peligros que acechan todos los caminos que pueda seguir el Canal del Congreso sean: la “grilla interna” y la ausencia de independencia. De la primera solamente baste decir que al canal le afectó mucho (en su reputación y funcionamiento) el conflicto en 2003, entre su director Virgilio Caballero y el congresista priista César Augusto Santiago. En este sentido, transparencia y eficiencia serán (como han sido) algunas de las guías que no debe perder el canal.

¹³ Siguiendo a Navarro Rodríguez, la deontología informativa ayuda a construir una sociedad democrática al mejorar la calidad de vida mediática, optimizando el derecho a la información, creando grupos de recepción crítica de medios en la sociedad. En el caso de medios de comunicación en México, resaltamos los casos de Códigos de Ética pioneros, que son: *El Financiero* y *El Norte*, ambos en 1993; así como de *El Nacional*, en 1994.

Con respecto a la independencia vale la pena dedicar más líneas. Tal y como sugiere en su declaración de valores, el canal debe compaginar “lealtad a las instituciones” y “libertad de expresión y de ideas” con independencia y objetividad. Además, en su declaración de principios, el canal afirma que cumplen sus cometidos respetando el marco normativo vigente con autonomía, “libre de cualquier presión de intereses particulares, políticos o económicos”. Su trabajo editorial —siguen— es independiente y se guía, a su vez, por los principios de veracidad, imparcialidad y pluralismo. Además, se compromete a respetar la imparcialidad, neutralidad, equidad e igualdad en su acción, programación y contenido.

Lo anterior no es poca cosa toda vez que el canal debe proyectarse en el futuro; o bien puede tener la independencia editorial de la *BBC*, la autonomía de la *National Public Radio* de Estados Unidos, la incidencia internacional de un medio público como *Al Jazeera*, o simplemente ser el Canal del Congreso mexicano que esté a la altura (y más) de los tiempos políticos y sociales del país.

Comentario final

Como hemos evidenciado en el presente texto, el surgimiento y desarrollo del Canal del Congreso profundizan la joven democracia mexicana, en especial en dos sentidos: primero, porque contravino la resistencia al cambio que mantuvo la televisión mexicana durante el proceso democratizador; segundo, la programación y contenidos del Canal del Congreso enriquecen el espacio público mexicano.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio. *Urnas y Pantallas*, Océano, México, 1997.
- AMEDI, *¿Qué legislación hace falta para los medios de comunicación en México?*, México, AMEDI, 2010
- Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*, Paidós, Madrid, 1992.
- Ferry, Jean Marc y Dominique Wolton, *El nuevo espacio público*. Gedisa, Barcelona, 1988.
- Loeza, Soledad. *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, El Colegio de México, México, 2008.
- López Ayllon, Sergio. *El derecho a la información*. Porrúa, México, 1984.
- Lujambio, Alonso. *Poder Compartido. Un ensayo sobre la democracia mexicana*. Océano, México, 2000.
- McQuail, Denis. *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1998.
- Sarmiento, Sergio. "Ley Corral", *Reforma*, 23 de abril de 2003.
- Solís, Beatriz. "De cómo llegamos hasta aquí... Los antecedentes de la "Ley Televisa", en Esteinou Madrid y Rosa Alba de la Selva (coordinadores) *La "Ley Televisa" y la lucha por el poder en México*. México, UAM, 2010.
- Tenorio Cueto, Guillermo, "La concentración de las empresas informativas y la libertad de expresión", en *La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas*, Porrúa, México, 2007.
- , "La construcción del derecho en el discurso mediático: el caso de las sentencias mediáticas", en Guillermo Tenorio, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, 2006
- Trejo Delarbre, Raúl. *Simpatía por el rating*, Cal y Arena, México, 2010.
- , "Los diputados ante la Ley Televisa, en Esteinou Madrid y Rosa Alba de la Selva (coordinaciones) *La "Ley Televisa" y la lucha por el poder en México*. UAM, México, 2010.
- Villamil, Jenaro. *La televisión que nos gobierna, modelo y estructura desde sus orígenes*. México, Grijalbo, 2005.
- Woldenberg, José (et. alt.), *La mecánica del cambio político*. México, Cal y Arena, 2008.

Categoría A

El **Canal del Congreso**: Una propuesta de comunicación política para la incorporación de la **ciudadanía** al **trabajo** legislativo



César Alejandro Giles Navarro

Seudónimo: ZoonPolitokoon

Resumen

En el presente ensayo se elabora una propuesta de comunicación política para el Canal del Congreso que contempla los retos que implica el cumplimiento de la función social del canal; para lo cual se realiza una caracterización del ciudadano mexicano vinculado a su cultura política. Además se realiza un breve recorrido histórico para dar cuenta de las grandes transformaciones del Poder Legislativo en México como resultado del proceso de reforma política, que lo convierten en un órgano indispensable para la democracia, tanto como para su vínculo con la ciudadanía.

Introducción

El Canal del Congreso es una de las instituciones que surgieron como producto de la redimensionalización del Poder Legislativo en el sistema

político¹ mexicano. Su creación en 1999 como parte de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, obedeció a la reconfiguración en el esquema de las fuerzas políticas con representación en la Cámara de Diputados que implicó la pérdida de mayoría del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1997 y la conquista de mayores espacios por los partidos de oposición.

Durante la primera parte de este ensayo, haremos un recorrido histórico para dar cuenta de los cambios más significativos del Congreso mexicano con la finalidad de ubicar la importancia de un medio de comunicación responsable de articular el trabajo legislativo con la ciudadanía en un Estado democrático de derecho.

La transformación del Parlamento mexicano de un poder cuya función única se limitaba a legitimar las decisiones del presidente en turno, a jugar verdaderamente el papel de contrapeso como lo expondrían los clásicos de la ciencia política como Montesquieu y Madison posteriormente. No ha sido un proceso sencillo ni lineal, sino que se encuentra inmerso en lo que Ricardo Becerra, Pablo Salazar y José Woldenberg denominan como la mecánica del cambio político —aportación que resulta fundamental para la comprensión de los grandes cambios en la incipiente democracia mexicana.—

Una vez comprendidas las características esenciales del Poder Legislativo en México, nos enfocaremos en enumerar las dificultades con las que se enfrenta un medio de comunicación que tiene como objetivo servir de enlace entre la ciudadanía y los legisladores, para lo cual nos sumergiremos en el concepto de cultura política en México. Entre otras cosas, abordaremos los retos que significa resolver cuestiones fundamentales tales como la representación efectiva de los legisladores hacia su población o la desafección entre la ciudadanía y su

¹ Por sistema político nos adscribimos a la definición de Robert Dahl que lo define como “el conjunto constante de relaciones humanas que implican en una medida significativa, relaciones de poder, de gobierno o de autoridad”, en Duverger, Maurice. *Sociología de la política*, Editorial Ariel, p. 29.

clase política, tan sólo por nombrar algunos de los desafíos del Canal del Congreso para lograr sus objetivos.

Una de las consecuencias de la transición democrática en nuestro país, que cabe decir, transformó la vida institucional y prácticamente todo aspecto relacionado al sistema político, fue la reivindicación del ciudadano como sujeto de transformación y pieza clave para la legitimidad del poder político.

El enfoque de la sociología política será utilizado para sustentar la argumentación del ensayo, por lo que recurriremos a datos estadísticos, con el objeto de cuantificar fenómenos como la participación política de la ciudadanía o la cobertura del Canal del Congreso, en donde encontraremos una de sus principales debilidades.

En la parte final desarrollaremos una propuesta de comunicación política capaz de vincular al ciudadano mexicano con el trabajo parlamentario, una vez entendidas la importancia no sólo del Poder Legislativo sino de la ciudadanía, en un sistema democrático representativo como el mexicano.

1. De la representación simbólica-formal a la representación real-efectiva del Poder Legislativo en México

El lugar y funciones que el Congreso mexicano ha desempeñado en el sistema político no han sido siempre los mismos. Si bien algunas investigaciones² señalan la fortaleza del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo durante el siglo XIX y parte del siglo XX, podemos decir que las primeras décadas del Estado moderno mexicano estuvieron marcadas por la subordinación de las cámaras hacia la figura del presidente de la República.

² Cortez Salinas, Josafat. Véase "El Poder Legislativo en México: entre la fortaleza constitucional y la debilidad política", *Casa del tiempo*, volumen II Época IV, núm. 13, noviembre de 2008.

Durante esta parte del trabajo realizaremos una somera caracterización del Poder Legislativo en el sistema político mexicano desde la instauración del Estado moderno,³ tomando en cuenta su proceso de transformación a través de la reforma política, desencadenada en 1977 bajo la dirección de Jesús Reyes Heróles.

El presidencialismo mexicano fue el factor que determinó en gran medida las relaciones entre los Poderes de la Unión; siendo el Poder Ejecutivo aquel ente supremo ubicado en la punta de la estructura de poder y depositario único de las decisiones relacionadas a la vida política del país.

Jorge Carpizo sintetiza las causas que originaron las facultades metaconstitucionales del presidente de la República, llegando así a las siguientes conclusiones: 1) el liderazgo del presidente en su partido, el Revolucionario Institucional, que controlaba a través del corporativismo y el clientelismo a las centrales obreras, campesinas y populares, 2) el papel protagónico de éste en la política económica y fiscal, 3) las facultades extra constitucionales para determinar prácticamente cualquier cosa en la vida política, sobre todo para los nombramientos de cargos públicos, 4) la ausencia de ministros en la Suprema Corte de Justicia que se opusieran a los intereses del presidente, y 5) el factor psicológico que implica la creencia de la superioridad hegemónica y omnipresente del presidente de la República.⁴

De esta manera, el Poder Legislativo se configuraba dentro del esquema de las relaciones entre los poderes como un aparato simbólico de legitimación, servidor fiel del presidente, con un margen de acción limitado por las ataduras del jefe de Estado, del gobierno y por si fuera poco del partido al que pertenecían prácticamente la totalidad de los legisladores de ambas cámaras.

3 Por Estado moderno entendemos el conjunto de instituciones políticas creadas durante la época posrevolucionaria.

4 Para conocer todas las causas desarrolladas por Jorge Carpizo véase *El presidencialismo en México*, Siglo XXI Editores, 2002, p. 26.

Las fuertes críticas al régimen presidencialista desembocarían en reformas electorales como la de 1963, con la que se introduciría la figura de los “diputados de partido”, y con ello la adopción de una fórmula *sui generis* mixta entre representación directa y representación proporcional.

Luisa Béjar nos dice que con la aprobación de la ley electoral de 1963 “se pretendió desarmar las críticas dirigidas al régimen priista por cimentación en un partido en exceso dominante, en un sistema electoral opuesto a toda competencia democrática”.⁵

Decir que la reforma de 1963 respondió a cabalidad a la demanda democrática de apertura política del régimen, sería francamente faltar a la verdad; lo que sí podemos decir es que es el antecedente inmediato de un proceso mucho más complejo de liberalización política en nuestro país, que tiene su arranque más fuerte con la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE) en 1977. El objetivo de la reforma política, de acuerdo a su presentador, el entonces secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, era la construcción de “una mayor y mejor democracia; una mayor y mejor vida política nacional”.⁶ Se intentaba de esta manera canalizar institucionalmente a través de un nuevo marco jurídico, mucho más flexible, las acciones de aquellos grupos inconformes que habían sido orillados a actos delictivos, tales como secuestros, asesinatos, asaltos, entre otros. Se pensaba sobre todo en organizaciones subversivas como el Partido de los Pobres encabezado por Lucio Cabañas y la Liga Comunista 23 de Septiembre.

En relación a lo anterior, Octavio Rodríguez Araujo sostiene: “...Abstención, subversión y crisis fueron los elementos suficientes

⁵ Béjar Algazi, Luisa. *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, Editorial Gernika, 2004, p. 23.

⁶ Fuentes, Vicente. *Los partidos políticos en México*, México, Porrúa, 1996, p. 88.

para garantizar una salida política que garantizara cierta estabilidad social y política que preservara al régimen...⁷

La reforma política más que una modificación reglamentaria, jurídica e institucional, requiere ser concebida como un proceso integral que involucra factores económicos, políticos, sociales e incluso culturales, puesto que impacta a todos en la medida en que genera y modera las condiciones bajo las que se construyen las estructuras, instituciones y relaciones políticas en un Estado.

La reforma aprobada en diciembre de 1977 no sería definitiva ni mucho menos concluyente de este proceso, sino simplemente la etapa inaugural para una serie de cambios importantes en el sistema político mexicano. Específicamente para el Congreso mexicano significaría la pauta para su conversión hacia el contrapeso del Poder Ejecutivo encarnado en la figura magnánima del presidente, la cual iría perdiendo paulatinamente facultades. Posteriormente, vendrían las reformas de 1986, 1989-90, 1993, 1994, 1996 y la última en 2007 como resultado de lo que Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg denominan como la mecánica del cambio político definida por ellos de la siguiente manera: "...los partidos fuertes producen elecciones competidas, las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación; desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los fortalecen".⁸

De acuerdo a lo anterior, se observa en el Congreso, al ser uno de los espacios receptores de los nuevos actores del sistema político, a uno de los generadores más importantes (si no es que el máximo) de las nuevas disposiciones legales que le darían forma y sentido a la democracia mexicana.

⁷ Rodríguez Araujo, Octavio. *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, Jorale Editores, México, 2005, p. 47.

⁸ Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político: elecciones, partidos y reformas*, Editorial Cal y Arena, México, 2000, pp. 33-34.

El primer efecto político concreto de la reforma de 1977 se dio en las elecciones de 1988, en las que según datos oficiales, el PRI obtuvo la votación más baja de su historia, perdiendo así, la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, logrando obtener 260 de las curules; mientras que los partidos de oposición integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), y Frente Cardenista de Renovación Nacional (coalición constituida por el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional -PFCRN-, Partido Popular Socialista -PPS- y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana -PARM-); obtuvo las 240 posiciones restantes. Por lo tanto, 1988 es un año crucial para la consolidación del sistema de partidos en México, no por la inexistencia de entidades políticas que lucharan por el poder antes de esta fecha, sino porque por primera vez en la historia del México moderno, tales organismos contaban con las posibilidades reales más allá de las formales para competir en elecciones. Al respecto, Margarita Jiménez Badillo nos dice: "... en 1988 comenzó una nueva etapa en el sistema de partidos en México, en tanto por primera vez la oposición parlamentaria de izquierda y derecha, adquirió vitalidad por la oposición que logró en el espectro político".⁹

1988 fue el año que marcó la tendencia hacia la pluralidad en el Congreso de la Unión, pues a pesar de que el PRI mantuvo la mayoría tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, se encontraba imposibilitado a realizar reformas constitucionales sin tener que negociar con alguno de los otros partidos con representación parlamentaria. El instituto político al que recurriría en los años posteriores para la negociación de iniciativas y reformas de ley, incluidas cuestiones fundamentales como el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC), sería el PAN.

En las elecciones federales de 1997, por primera vez en su historia el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, asestando un golpe de muerte al histórico control presidencial sobre el Poder Legislativo, al mismo tiempo que generó nuevos actores políticos con voz y voto

⁹ Jiménez Badillo, Margarita. *La oposición parlamentaria en México, su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Porrúa, México, 2006, 121 pp.

en los espacios del poder político. Los partidos de oposición que para entonces eran: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) lograron obtener en conjunto 262 posiciones en la Cámara baja y 51 en la alta.

La repartición de ambas quedaría de la siguiente manera:¹⁰

Diputados	PRI: 238	PAN: 122	PRD: 125	PVEM: 8	PT: 7
Senadores	PRI: 77	PAN: 33	PRD: 125	PVEM: 1	PT: 1

La incorporación de la oposición en el Congreso, inicialmente generó temores por la posible ingobernabilidad y lo que se denominó, la parálisis legislativa que surgiría como producto de la distribución del poder, dada la aparición en escena de nuevos actores, como los partidos políticos, que a través de nuevos marcos legales e instituciones reguladoras, como el Instituto Federal Electoral (IFE) o el Poder Judicial de la Federación (PJF), buscarían conquistar el voto de los ciudadanos en un esquema que cada vez más se alejaba del régimen autoritario presidencialista y del partido hegemónico. No obstante, la LVII Legislatura demostraría la falsedad de esos temores.¹¹

El cambio político en México tuvo efectos radicalmente transformadores en el Poder Legislativo, siendo la pluralidad en su composición, el elemento que lo haría recuperar fortaleza en el sistema político. Las modificaciones de este último, si bien han sido la clave para entender la importancia del Poder Legislativo en la actualidad, no son el objeto

¹⁰ Elaboración propia con datos tomados de Béjar, *Los partidos en el Congreso de la Unión, la representación parlamentaria después de la alternancia...*, p. 103.

¹¹ Para entender mejor el funcionamiento del Congreso después de 1997 se recomienda *El congreso mexicano después de la alternancia*, coord. Rosa María Mirón Lince, Luisa Béjar Algazi, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, AMEP, 2003.

de nuestro ensayo,¹² es solamente una aproximación que nos permite entender el camino del Congreso mexicano para convertirse de un poder simbólico cuya función se limitaba a “dotar de validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico al Ejecutivo”; un tipo de adecuación de la legitimidad divina empleada por los reyes de la Edad Media a un Estado laico, en donde la creencia hacia un dios es sustituida por la creencia en la representación del pueblo en el parlamento; a ser uno de los poderes que efectivamente limitan y sirven de contrapeso al Ejecutivo en un Estado moderno democrático, con capacidades activas y ya no sólo reactivas para la construcción de políticas públicas, además de la representación de la ciudadanía.

El concepto utilizado para entender la redimensionalización del Poder Legislativo en México fue la mecánica del cambio político, pues la actividad parlamentaria entendida como la negociación política para la discusión y aprobación de reformas e iniciativas de ley resulta un factor imprescindible si es que se pretende conocer las causas de los cambios jurídico-institucionales que desembocaron en la liberalización del régimen político.

En la siguiente parte del ensayo nos encargaremos de mencionar las actuales dificultades del Congreso para el cumplimiento de sus funciones luego de la transición democrática y de su reubicación en el sistema político mexicano, para lo cual trabajaremos sobre el concepto de ciudadanía en México.

2. Los retos para la incorporación de la ciudadanía en la vida política

Hasta ahora nos hemos encargado de enumerar las causas de lo que a nuestro juicio le concedió al Poder Legislativo en México una posición

¹² Para entender mejor el proceso de reforma política véanse *La transición mexicana*, de César Cansino 1997-2000, Ediciones CEPACOM, México, 2001; *Reforma política y cultura política en México*, de Gerardo Cruz Reyes, Tesiunam, México, 2001; *La construcción de la democracia*, de José Woldenberg, Editorial Plaza y Janés; y *La mecánica del cambio político en México...* de Ricardo Becerra et. al., Editorial Cal y Arena, México, 2000.

autónoma respecto al Poder Ejecutivo. En esta parte del ensayo nos concentraremos en explicar los obstáculos que enfrentan las instituciones políticas del país en el contexto de transición a la democracia.

Si el problema anteriormente era la falta de espacios institucionales para dar cabida a la participación social en la política, pareciera que el problema actual es el desinterés, la apatía y la desconfianza de la ciudadanía por utilizar, para su beneficio, a las instituciones que surgieron como resultado del proceso de una reforma política. Por supuesto me refiero a los partidos políticos, pero al mismo tiempo a los legisladores que supuestamente tendrían como función representar a la ciudadanía en el trabajo legislativo.

Hay que decir que tal desconfianza hacia las instituciones políticas no es de ninguna manera injustificada, pues la corrupción, el tráfico de influencias, los grandes negocios al amparo del poder público, así como los excesos que representan los altos sueldos de algunos funcionarios públicos, incluidos representantes populares, generan en el imaginario colectivo imágenes negativas que desprestigian no sólo a la clase política, sino a la política en general, dejando ésta de ser el espacio para la discusión y deliberación sobre los problemas sociales, convirtiéndose así en algo sucio y sin utilidad para el ciudadano, originando el fenómeno denominado como desafección política. Eduardo Frei Ruiz-Tagle nos dice que tal fenómeno “comienza por afectar a las instituciones más débiles o desprestigiadas por el régimen político, el sistema de partidos y, frecuentemente, los parlamentos”.¹³

En México, la desafección política se expresa en la escasa votación para la elección de los diversos cargos de representación popular. En las elecciones federales del 2009, donde se eligieron los diputados que conformarían la LXI Legislatura se alcanzó una participación de apenas 44.61 por ciento, mientras que en las elecciones de 2006, en las cuales, cabe decirlo, se eligió el cargo político más importante, es decir la pre-

¹³ Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. *Gobernabilidad democrática: presente y futuro de la política en Iberoamérica*, Editorial Andrés Bello, Chile, 1997, p. 62.

sidencia de la República, participó el 58.55 por ciento¹⁴ de la población en edad de votar. Consideramos que el porcentaje de abstencionismo electoral es tan sólo uno de los indicadores que nos ayudan a conocer la cultura política de los mexicanos. Resulta un dato imprescindible para cualquier trabajo que pretenda conocer los hábitos que el ciudadano de a pie posee y bajo los que ejerce sus derechos políticos.

La medición de la participación electoral nos ayuda a vislumbrar el fenómeno de la desafección política ya no sólo en términos conceptuales abstractos, sino en la realidad como un acontecimiento concreto que tiene implicaciones en la legitimidad de los gobiernos en donde se detenta el poder político. No obstante, existen otros indicadores que nos hablan sobre la cultura política del mexicano.

Por cultura política entendemos “el conjunto de valores, actitudes, orientaciones, ideas y percepciones políticas”,¹⁵ producto de las experiencias histórico-políticas de una población dada, que determinan, entre otras cosas, su forma de organizarse y de participar políticamente, la elección de sus dirigentes, así como la toma de decisiones para la resolución de problemas comunes.

Habiendo dicho lo anterior, habría que señalar la particularidad de la ciudadanía en México, tomando como referencia la cultura política del mexicano promedio, es decir, aquel que sólo lee en promedio dos libros al año,¹⁶ el que no sabe cuánto duran los diputados en su cargo, el que no sabe qué partido cuenta con más diputados, el que desconoce cuáles son los poderes de la Unión, del que su único medio para

¹⁴ Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2008-2009, Atlas de Resultados Electorales 2001-2009, <www.ife.org.mx>, para el caso de diputados federales, la participación fue del 57.72 por ciento, mientras que para los senadores fue de 58.01 por ciento.

¹⁵ Cruz Reyes, Gerardo. Tesis *Reforma política y cultura política*, UNAM, México, 2001, p. 6.

¹⁶ Véase “Leen mexicanos 2.9 libros al año”, en *El Universal*, 27 de febrero de 2008.

enterarse de las noticias es la televisión,¹⁷ o de aquel que piensa que las elecciones en nuestro país no son limpias.¹⁸

Aclaro que mi intención no es mostrarle al lector a un ciudadano mexicano por entero ignorante y desconfiado, sino simplemente humano, con virtudes y defectos. Y es que para hablar de participación política y ciudadanía en términos reales, es necesario alejarnos de una prenotión romántica que nos remite a la idea del ciudadano de la *polis* griega, consciente, bien informado y políticamente activo.

La confianza de los ciudadanos hacia las instituciones es otro de los elementos que constituye un referente obligado para comprender la lejanía entre la ciudadanía y su clase dirigente. Según la Encuesta Mensual de Economía, Gobierno y Sociedad de Consulta Mitofsky dada a conocer en octubre del 2010, las figuras de partidos políticos, diputados y senadores son las que reciben la calificación más baja en cuanto a confianza, con un promedio de 5.7 para los primeros dos y de 6.0 para los últimos.

Por su parte la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), publicada por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) en 2008, reporta que el 22 por ciento de los encuestados dijo confiar poco en los partidos políticos, mientras que el 35 por ciento afirmó no confiar nada en dichas instituciones. Situación similar a la de los diputados y senadores de quienes sólo el 9 por ciento de los entrevistados afirmó confiar mucho.

La percepción ciudadana sobre el trabajo realizado en el Poder Legislativo es tan negativa como poco informada, pues de acuerdo a la

¹⁷ La ENCUP 2008 da a conocer datos preocupantes. De las personas entrevistadas: el 58 por ciento desconoce el tiempo que duran los diputados en su cargo, el 60 por ciento no sabe qué partido tiene más diputados, el 49 por ciento desconoce cuáles son los Poderes de la Unión y el 88 por ciento se entera de la política por las noticias transmitidas en la televisión.

¹⁸ Véase, "44 por ciento confía en elecciones limpias", en *El Universal*, domingo 28 de noviembre de 2010.

misma encuesta, el 50 por ciento de los entrevistados creen que el criterio que los diputados y los senadores toman en cuenta para la elaboración de leyes corresponde a los intereses de ellos mismos, seguida por un 23 por ciento que afirmó que toman en cuenta los intereses de los partidos a los que pertenecen.

Si la principal función tanto de diputados como de senadores es la representación de los ciudadanos en una asamblea o congreso, defendiendo siempre el interés común, resulta grave que un 73 por ciento de una muestra (si sumamos las dos cifras anteriores) piensen que aquellos representantes que supuestamente deben defender el interés colectivo sobre el de cualquier particular, estén llevando a cabo una tarea exactamente contraria a la que formalmente están destinados a realizar.

El Canal del Congreso se enfrenta entonces no sólo con el obstáculo que representa una desconfianza prácticamente generalizada hacia los legisladores, sino incluso a una apatía hacia la política en general que caracteriza al grueso de la población en nuestro país.

Considero que para resolver de raíz tales cuestiones, la vía inmejorable es la educación de las futuras generaciones, orientada hacia el fomento de los valores democráticos de tolerancia, respeto, confianza, honestidad, equidad y justicia, complementados con la construcción de una conciencia cívica, que le permita a las mujeres y los hombres del mañana incidir favorablemente en la vida política nacional. Desafortunadamente, se trata de un proyecto con frutos de larga duración que por desgracia aún no se ha comenzado, no obstante existen posibilidades de orientar a los ciudadanos del presente, tarea en donde el Canal del Congreso encuentra cabida.

Durante las dos primeras partes del ensayo nos hemos dado a la tarea de justificar la importancia del Congreso en nuestro país, echando mano de la historia para comprender el complejo proceso evolutivo del Poder Legislativo. Así, llegamos a la importancia de la participación política de la ciudadanía, determinada en gran parte por su cultura polí-

tica; es en este punto donde encontramos una de las encrucijadas de la democracia: la desafección política que deriva en el escaso interés del ciudadano por participar en la vida política.

El Canal del Congreso enfrenta esta problemática para cumplir su función, ¿cómo resolverla? Es la pregunta que intentaremos resolver en la tercera y última parte del ensayo.

3. Una propuesta de entretenimiento-informativo

Antes de tratar los problemas de programación que, desde nuestra perspectiva tiene el Canal del Congreso, discutiremos un poco sobre las limitaciones de cobertura que lo hacen un medio restringido para un sector de la población bien determinado.

El Canal del Congreso es transmitido por televisión de paga, a través de internet y más recientemente puede ser visto a través de celulares de tercera generación. Si consideramos que de acuerdo a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, las personas con acceso a TV de paga son aproximadamente 4 millones, de una población de 112 millones, nos encontramos con un déficit de 108 millones de personas que no tienen la posibilidad de sintonizar la sesiones en las cámaras, el trabajo de las comisiones o los eventos especiales transmitidos por el Canal del Congreso.

Ahora que si de internet se trata, la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) calcula que existen 8.7 millones de computadoras personales con acceso a la red, por lo que se estima existen 22.7 millones¹⁹ de cibernautas, cifra que si bien va en aumento año con año, aún dista mucho de lo que debería cubrir, si es que se pretende brindar información a las personas que somos representadas en el Poder Legislativo.

La desigualdad socioeconómica es uno de los elementos que limita la posibilidad de establecer puentes entre la ciudadanía y los legislado-

¹⁹ <<http://www.amipci.org.mx/estudios>>, 6 de diciembre de 2010.

res. No todas las personas en México tienen la posibilidad de prender su televisión restringida y sintonizar el Canal del Congreso, del mismo modo en que la mayoría de la población no cuenta con acceso a internet o con un celular de tercera generación.

Si el 88 por ciento de las personas se informa de política a través de la televisión, se pierde una oportunidad de oro al no incorporar la señal del Canal del Congreso en la televisión abierta, pues se está permitiendo que particulares transmitan la información legislativa, entre otros tipos de información, muchas veces sin prestarle el tiempo necesario o brindar una explicación clara de los procedimientos legislativos.

De acuerdo al Informe Anual del Canal del Congreso, de mayo de 2008 a abril de 2009 (el último al que se tiene acceso en el portal de internet), la posibilidad de que se pueda transmitir en señal abierta cada día es más cercana, señalando incluso que el canal 45 sería el destinado para este fin, luego de un proceso de análisis técnico. Si esto llegara a concretarse se estaría resolviendo una de las limitaciones más grandes del Canal del Congreso, pues estaría dejando de ser un medio restringido y discriminador para todas aquellas personas que no pueden costear el servicio de televisión de paga. Sin embargo, al mismo tiempo se estarían presentando nuevos retos, sobre todo en lo que se refiere a los niveles de audiencia en donde la calidad de los programas transmitidos en el canal, jugarán un papel trascendental.

Para eso hagamos a un lado la cobertura y hablemos un poco de la programación; para lo cual realizaremos una categorización entre lo que yo llamaría programación rígida y programación flexible del canal.

Por programación rígida en el Canal del Congreso entendemos la transmisión de las sesiones de las cámaras de periodos ordinarios y extraordinarios, de la Comisión Permanente, de las comisiones de trabajo legislativo (actividades legislativas), foros especiales y de conmemoración; entre otros eventos que por su naturaleza son prácticamente inmodificables por el Canal del Congreso.

Poco sería realmente lo que podríamos mejorar en este aspecto, pues el Canal del Congreso para estos casos funge solamente como una ventana que transparenta la actividad parlamentaria, poniéndola al servicio de quien pueda y quiera hacerlo.

Nuestra propuesta de comunicación política entraría en lo que catalogamos como programación flexible del canal, en donde entrarían las mesas de debate, las noticias del Congreso, entre otros programas en donde el contenido prácticamente es determinado por el mismo Canal del Congreso y no por los legisladores que sesionan o trabajan en las comisiones.

La producción del programa *En la banqueta*, que inició transmisiones en 2009 donde se recoge la opinión de personas acerca de los temas tratados en el Congreso, me parece un paso en la dirección correcta para la incorporación de la ciudadanía en el trabajo legislativo; no obstante, considero que aún existe mucho por hacer en cuanto a la realización de programas de este tipo.

En términos ideales sería adecuado utilizar los espacios de tiempo, en los que no hay sesiones ni trabajo de comisiones que transmitir, enriqueciendo los debates parlamentarios, preguntando a especialistas sobre los temas sujetos a discusión en el Parlamento o entrevistando a profundidad a los legisladores. No obstante, nos encontramos con un problema, ¿a quién le interesa eso? Seguramente a los académicos y a uno que otro estudiante, a los investigadores, a algunos funcionarios de gobierno o en las salas de prensa de las diferentes dependencias gubernamentales habrá gente que se muestre interesada por este tipo de programación; pero no olvidemos que el Canal del Congreso fue creado para cumplir una función social: la comprensión de los ciudadanos (comunes) sobre la importancia del papel de las asambleas legislativas en un Estado democrático.

Si el concepto de ciudadanía en México, vinculado al de cultura política —antes desarrollado—, nos habla de sujetos por lo general poco informados, además de desconfiados de las instituciones y desvincula-

dos de la política en general, no basta construir puentes institucionales que al final de cuentas no serán utilizados por el grueso de la población. El Canal del Congreso debe tomar en cuenta las particularidades de la ciudadanía actual, ir más allá de los aspectos formales para considerar condiciones reales que le permitan no sólo informar a los ciudadanos sobre los asuntos abordados en las cámaras legislativas sino hacer de su interés tal información.

Antes de detallar la propuesta de comunicación política se hace una aclaración al lector: como anteriormente escribí, considero que la educación es la herramienta más importante para dotar a los ciudadanos de los conocimientos esenciales para la toma de decisiones en su vida cotidiana, no sólo para conseguir un empleo y ganarse la vida, sino para convertirle en un consumidor mucho más exigente, tanto para la adquisición de bienes y servicios como para sus hábitos culturales, que determinan entre otras cosas sus formas de entretenimiento, los lugares en donde se recrea, la frecuencia con que realizan lecturas, así como su contenido, las páginas de internet que visita cotidianamente o los canales y programas de televisión que ve día a día.

Sin embargo, siendo que la calidad en la educación no parece mejorar y, lo que es peor, no se observa en el horizonte un proyecto que nos dé esperanzas para ello,²⁰ el Canal del Congreso no puede esperar a que las próximas generaciones se interesen en la vida parlamentaria como por arte de magia.

Es por ello que nuestra propuesta contempla una reconstrucción de la programación que denominamos anteriormente flexible en el Canal del Congreso, con el objeto de incorporar programas capaces de entretener al mismo tiempo que informar, de acercarse al ciudadano de a pie para escuchar sus problemas en la vida cotidiana, de sentar en una misma mesa a la madre o padre de familia, al comerciante, al joven es-

²⁰ Véase "Persiste deterioro educativo: OCDE", en *El Universal*, 7 de diciembre de 2010 y "México reprueba en educación", <<http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/12/07/ocde-educacion-mexico-estudio-educativo>>, 7 de diciembre de 2010.

tudiante, al empleado de la fábrica con los legisladores, y con ello hacer más visible la función social del Canal del Congreso.

Se entiende la imposibilidad de modificar los formatos de las sesiones ordinarias y extraordinarias, así como los trabajos de las comisiones legislativas, pero consideramos factible la reorientación de las mesas de debate, de los noticiarios y documentales transmitidos en el canal.

Hay que tener en mente que cuando una persona enciende la televisión, su intención fundamental es entretenerse, hecho que se demuestra con los *ratings* de los programas de televisión que sirven a este propósito.

Para demostrar lo anterior, observemos en la siguiente tabla los programas de los canales de televisión abierta que según el Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística (IBOPE) obtuvieron el mayor *rating* durante el mes de septiembre del 2010:

PROGRAMAS CON MAYOR AUDIENCIA A NIVEL NACIONAL

Canal 2	Rango	Programa	Género	Duración	Rating
	1	Soy tu dueña	Telenovelas	23:02:08	26.23
	2	4º Informe de Gobierno	Gobierno	00:08:00	22.56
	3	Llena de amor	Telenovelas	22:31:33	19.71
	4	Cuando me enamoro se detiene el tiempo	Telenovelas	22:17:28	17.55
	5	La Rosa de Guadalupe	Dramatizado Unitario	25:32:43	15.87
	6	Teresa	Telenovelas	22:35:20	15.82
	7	100 Mexicanos dijeron	Concurso	09:22:46	14.52
	8	Para Volver a amar	Telenovelas	22:03:23	13.55
	9	Décadas	Magazine	07:33:00	12.92
	10	Gritos de muerte y libertad	Series	12:12:37	12.85
Canal 5	1	El Hombre Araña 2	Películas	02:56:29	18.00
	2	El Hombre Araña 3	Películas	02:51:33	16.83
	3	Contra Reloj	Películas	02:09:29	16.53

Ganadores del concurso
de ensayo 2011

	4	El Hombre Araña	Películas	02:27:56	16.38
	5	X MEN	Películas	02:18:16	14.95
	6	Bad Boys	Películas	03:10:23	14.66
	7	Yo Robot	Películas	02:23:42	14.24
	8	Más Rápido Más Furioso	Películas	02:29:58	13.16
	9	Contacto Sangriento	Películas	02:20:22	13.10
	10	X MEN 2	Películas	02:54:44	12.77
Canal 13	1	Laura de Todos	Talk Show	27:42:25	12.47
	2	La Loba	Telenovelas	27:42:25	12.18
	3	Toy Story	Películas	01:54:31	11.71
	4	Lo que callamos las mujeres	Dramatizado Unitario	26:50:54	11.44
	5	Prófugas del destino	Telenovelas	26:50:54	11.26
	6	Entre el amor y el deseo	Telenovelas	01:44:24	11.25
	7	Cada quien su santo	Dramatizado Unitario	26:07:53	10.53
	8	México vs Ecuador	Deportes	02:27:16	10.29
	9	La Academia Bicentenario	Reality Show	11:21:41	10.14
	10	Vidas Robadas	Telenovelas	13:40:45	9.50
Canal 7	1	Apocalipto	Películas	02:39:54	18.64
	2	Niñera a prueba de balas	Películas	02:00:38	14.38
	3	Supercan	Películas	01:41:31	12.71
	4	Mujer Bonita	Películas	02:29:58	12.47
	5	El reino prohibido	Películas	02:12:12	12.32
	6	Turistas	Películas	01:55:44	11.90
	7	Más barato por docena	Películas	02:02:57	11.42
	8	Vuelo 93	Películas	01:56:09	11.30
	9	México vs Colombia	Deportes	02:31:35	11.18
	10	Plan de Vuelo	Películas	02:00:37	11.12

(septiembre de 2010)

Fuente: IBOPE, <www.ibopeagb.com.mx>.

El primer lugar en nivel de audiencia corresponde a una telenovela del canal 2 transmitida a las 21:30 h, de lunes a viernes, siendo este

género el que más se repite en la lista. Resaltan también las películas cuyos niveles no bajan de los diez puntos, además de los partidos de fútbol de la selección mexicana y los catalogados como dramatizados unitarios.

Observando la tabla, nos podemos dar una idea del consumo cultural de las personas que ven la televisión en nuestro país. Evidentemente nuestra propuesta de comunicación política para el Canal del Congreso no contempla la transmisión de telenovelas, partidos de fútbol ni mucho menos; nuestra única pretensión es describir el escenario con el que se encontrará el Canal del Congreso una vez que se logre su transmisión en televisión abierta.

La producción de programas de entretenimiento puede contemplar algún tipo de programa de concurso en donde se incentive tanto a participantes como a televidentes a adquirir conocimientos relativos al Poder Legislativo, en donde participen los legisladores formando equipos con los competidores a efecto de fomentar la cercanía entre éstos con las personas comunes y corrientes. Otra opción podría ser abordar de manera cómica los acontecimientos que suceden a lo largo de las sesiones en las Cámara del Congreso. El éxito de este tipo de propuestas, lo demuestran secciones de los noticiarios, tales como "Las mangas del chaleco" en el noticiario de Joaquín López-Dóriga, en donde de manera chusca se tratan las noticias de política de la semana transcurrida. Considero que las actividades parlamentarias y el comportamiento de algunos legisladores proporcionarían el material suficiente para alimentar este tipo de entretenimiento.

Es importante aclarar que el entretenimiento informativo planteado en este tipo de programas no subsanará la deficiencia de conocimiento que tiene el ciudadano de a pie respecto al trabajo legislativo, no obstante sería un primer paso para captar su atención, siendo esto la condición necesaria para darle las nociones más elementales del funcionamiento del Congreso y de los temas tratados en este importante órgano de la democracia.

La televisión vista como mercado, ofrece una cantidad de ofertas al consumidor (el televidente), quien escoge lo que a su juicio, su cultura, preparación académica y gustos le dan a entender.

Los programas con mayor *rating* que aparecen en la tabla elaborada por IBOPE, son parte de la competencia a la que se enfrentará el Canal del Congreso una vez insertado en el mercado de la televisión de señal abierta y advertimos que, de no llevarse a cabo una transformación radical en la forma en que da a conocer sus contenidos, poca será la diferencia entre la audiencia actual y la de ese entonces.

De los informes del Canal del Congreso publicados en la página *web*, el único que contenía los niveles de *rating* registrados por el mismo, fue el correspondiente al trimestre de agosto a octubre del 2007. De acuerdo con la empresa IBOPE, durante junio del 2007, el Canal del Congreso tuvo un promedio de 0.015 puntos de *rating* "que equivalen a 563 mil 970 televidentes en el área metropolitana y a 3 millones 35 mil 620 televidentes en la República Mexicana".²¹

Desafortunadamente, no tenemos datos que nos revelen el nivel de *rating* actual del Canal del Congreso, lo cual sería de gran utilidad pues bajo la dirección de la licenciada Leticia Salas Torres se han llevado a cabo cambios importantes en el Canal del Congreso, tales como la sustitución de la imagen y el eslogan,²² la creación de espacios diseñados para captar la teleaudiencia de los niños y los jóvenes, la producción de programas que por primera vez pretenden darle voz a los ciudadanos a efecto de que puedan participar en el canal, y nuevas producciones originales, tales como los programas: *Elecciones 09*, *Vértice Internacional*, *En la Banqueta*, *A Fondo*, *Avance Informativo* y *Anímate con tu Congreso*. Sería interesante conocer los impactos en los niveles de audiencia que tales modificaciones pudieron haber dado lugar.

²¹ Informe Trimestral de Actividades Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1º de agosto al 31 de octubre de 2007.

²² Se sustituyó el eslogan "La visión del diálogo" por "El Canal de la Unión".

Si tomamos en cuenta el dato proporcionado por el informe trimestral de 2007 —antes mencionado—, no se puede pasar por alto la brecha tan grande entre el nivel de *rating* del Canal del Congreso de 0.015 puntos y la telenovela *Soy tu dueña* con 26.23 puntos.

El informe de actividades del Canal del Congreso de mayo de 2008 a abril de 2009, nos da la impresión de que las personas a cargo de la institución se encuentran con la disponibilidad de realizar los cambios que el canal requiera para poder cumplir con su importante función social. Los retos parecen muchos y complicados pero la importancia que el Canal del Congreso tiene para la democracia en México nos obliga a afrontarlos.

Conclusiones

A lo largo de este ensayo hemos dado cuenta de las modificaciones más importantes del Poder Legislativo en México, que lo han convertido en una de las instituciones más importantes para la democracia; aún con muchos tramos por construir.

Se construyó un concepto de ciudadanía en nuestro país, considerando la cultura política de los mexicanos, retomando datos proporcionados por encuestas y los índices de participación electoral.

El principal obstáculo que identificamos para el cumplimiento de la función del Canal del Congreso fue la desafección política, fenómeno de causas diversas y cuya mejor solución es la educación de la sociedad, fomentando los valores democráticos que le permitan participar políticamente.

La limitación del Congreso en cuanto a su cobertura se espera sea solucionada en los próximos meses con la incorporación de su programación en la televisión abierta, hecho que supone un gran avance en la medida que elimina la discriminación hacia importantes sectores de la población que no cuentan con las posibilidades de tener televisión de paga, acceso a internet o celulares de tercera generación.

Una vez resueltos los problemas de cobertura, habrá que poner mucha mayor atención en los contenidos de los programas transmitidos en el Canal del Congreso, pues se estarán enfrentando a problemas como el desinterés de la ciudadanía por enterarse de los asuntos legislativos, situación que podrá ser tratada con la transmisión de programas de fácil entendimiento para el ciudadano que lo vinculen a los legisladores, a fin de que éstos conozcan las necesidades de sus representados y al mismo tiempo se comience a cambiar la imagen tan negativa de diputados y senadores.

El Informe Anual 2009 del Canal del Congreso nos mostró que existe la voluntad institucional para realizar los cambios necesarios que garanticen un mejor desempeño de sus funciones.

El cambio de la imagen y el eslogan del canal, la producción de programas tendientes a la incorporación del ciudadano en la discusión de los asuntos tratados en las cámaras y la pretensión de captar audiencias juveniles e infantiles, obedecen a la necesidad de adecuar los contenidos a los gustos y necesidades de los televidentes.

La oportunidad que se nos brinda para aportar ideas en la construcción de un Canal del Congreso más ciudadano, constituye un esfuerzo en la dirección correcta, pues fomenta la participación ciudadana y con ello fortalece los puentes entre la sociedad y las instituciones políticas.

Bibliografía

Béjar Algazi, Luisa. *El Poder Legislativo en México. Los diputados de Partido: El Primer Eslabón del Cambio*, Editorial Gernika, México 2004.

———. *Los Partidos en el Congreso de la Unión, La Representación Parlamentaria después de la alternancia*, Editorial Gernika, México, 2006.I, volumen.

Becerra, Ricardo; Woldenberg, José y Salazar, Pablo. *La Mecánica del Cambio Político en México, Elecciones, partidos y candidatos*, Editorial Cal y Arena, México, 2000.

Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo en México*, Siglo XXI Editores, 2002.

Cortez Salinas, Josafat. "El Poder Legislativo en México: entre la fortaleza constitucional y la debilidad política" en *Casa del Tiempo*, volumen II, Época IV, número 13, noviembre 2008.

Cruz Reyes, Gerardo. *Reforma Política y Cultura Política en México*, Tesis de licenciatura, UNAM, México, 2001.

Duverger, Maurice. *Sociología de la Política*, Editorial Ariel, México, 1997.

Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. *Gobernabilidad Democrática: Presente y Futuro de la Política en Iberoamérica*, Editorial Andrés Bello, Chile, 1997.

Fuentes Vicente. *Los Partidos Políticos en México*, Editorial Altiplano, 1969.

González Casanova, Pablo. *La democracia en México*, Ediciones Era, México. 1965, 330 pp.

Jiménez Badillo, Margarita. *La oposición parlamentaria en México, Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Editorial Porrúa, México, 2006.

Mirón Lince, Rosa María; Béjar Algazi, Luisa (coordinadoras). *El congreso mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República: AMEP, 2003.

Rodríguez Araujo, Octavio. *Instituciones Electorales y partidos políticos en México*, Jorale Editores, México, 2005.

Páginas visitadas

www.canaldelcongreso.gob.mx

www.eluniversal.com.mx

www.ibopeagb.com.mx

www.cnnexpansion.com

www.amipci.org.mx

www.ife.org.mx

www.encup.gob.mx

Categoría B

Andamiajes institucionales: El Canal del Congreso frente a los **retos** de la **construcción** democrática de una nueva discursiva **política** mediática



Roy González Padilla

Seudónimo: PACITA

Resumen

Más allá del entramado institucional necesario y de las restricciones connaturales que todo régimen político enfrenta en su camino hacia la constitución de una democracia plena al interior de sus fronteras, el mayor límite que se interpone frente al desarrollo democrático de un país tal vez lo constituya la deficiencia de la cultura política en su sociedad y, aún más, de su cultura política participativa, la cual a su vez se encuentra en cierta medida condicionada por los espacios mediáticos creados desde el poder público.

En tal virtud, la democracia, si bien necesita de la diversidad y de la pluralidad para poder subsistir, precisa también de la creación de espacios por parte del poder público que llamen a los ciudadanos para que estos puedan adoptar una actitud receptiva ante esa convocatoria, en suma, de un andamiaje institucional que sostenga una nueva discursiva política mediática.

De esta forma, si llegamos a convenir con lo anterior, llegaremos a admitir sin lugar a dudas que la importancia mayor del Canal del Congreso para el desarrollo democrático del país reside en su capacidad catalizadora de una actitud receptiva-participativa de los ciudadanos, aún más si advertimos la imperiosa necesidad existente de regenerar el andamiaje institucional de aquella vieja discursiva mediática que tan sólo se desempeñaba como operadora de paradigmas minimizadores de una cultura social que no requería de intelectualidad para circular.

I. Introducción

Desde el inicio de la tercera ola democratizadora (Huntington, 1991) en América Latina se ha venido desarrollando un intenso y rico proceso de reforma política que ha contribuido radicalmente a reconfigurar la región: las diversas democracias que se instauraron en ella comenzaron a desarrollar una importante agenda de reformas constitucionales, políticas y electorales que repercutieron invariablemente en un mayor nivel de estabilidad política.

Dicha agenda de reformas que acompañaron a la “tercera ola” se caracterizó principalmente por un fortalecimiento de la institucionalidad democrática para la elección de representantes, transformaciones en el sistema de partidos políticos y, en algunos países, la inclusión de reformas de segunda generación que buscaron ampliar los márgenes de participación política de nuevos sectores de la ciudadanía en general. Y uno de los resultados visibles de esta evolución es el hecho de que hoy todos los países latinoamericanos celebran elecciones libres, en un ambiente de paz social y seguridad política (Orozco Henríquez y Zovatto, 2008).

No obstante ello, parece ser que estos esfuerzos democratizadores vinieron a fragmentar aún más a una sociedad que no contaba con una tradición participativa, es decir, una sociedad en la que imperaban las decisiones gubernamentales al margen de lo que los electores hubie-

ran querido decidir al momento de delegar en ellos la responsabilidad de gobernarlos.

Para decirlo con claridad, los casos de América Latina —y México en particular— ilustran que la sola transmisión pacífica del poder, vía la celebración periódica de elecciones libres, justas y competitivas, sigue sin resolver cuáles son los límites del poder, toda vez que se siguen privilegiando la convivencia simultánea de pautas de libre acceso al poder con escasa eficiencia o nulidad de mecanismos e instituciones que limiten su ejercicio.

A pesar de ello, tanto en América Latina como en México, la instauración de la democracia no ha disipado numerosas dificultades institucionales que, ligadas al Estado de derecho, lesionan la efectividad de las garantías civiles de sus respectivas sociedades; un hecho que, a decir de Gerardo Munck (2003), pone en entredicho la efectividad de las democracias alcanzadas.

Si bien dicha situación ha permitido constatar que la libertad política puede guardar distintos y complejos equilibrios, se debe advertir, como indican Guillermo O'Donnell (1996) y Larry Diamond (2003), que el advenimiento y persistencia de la democracia en contextos que no se ajustan a los descritos por las teorías tradicionales del cambio de régimen, revela que existe un amplio campo de temas pendientes por estudiar, si se desea que la promesa libertaria de la democracia constituya una conquista efectiva.

Por ello, más allá del entramado institucional necesario y de las restricciones connaturales que todo régimen político enfrenta en su camino hacia la constitución de una democracia plena al interior de sus fronteras, el mayor límite que se interpone frente al desarrollo democrático de un país tal vez lo constituya la deficiencia de la cultura política en su sociedad y, aún más, de su cultura política participativa.

Corriendo el riesgo latente de caer en el bache de los lugares comunes, podríamos aventurar una afirmación inicial, la cual trataremos de

condensar a lo largo del presente documento: la democracia, si bien necesita de la diversidad y de la pluralidad para poder subsistir (Merino, 2003), precisa también de la creación de espacios por parte del poder público que llamen a los ciudadanos para que éstos puedan adoptar una actitud receptiva ante esa convocatoria, en suma, de un andamiaje institucional que sostenga una nueva discursiva política mediática.

II. Premisas fundamentales: del espacio público a la *massmediatización* de la política

A decir del filósofo alemán Jürgen Habermas (1998), en el núcleo de toda sociedad democrática encontramos aquel lugar que denomina espacio público desde el cual toda opinión pública surge, y aunque ésta pueda ser moldeada, manipulada y deformada, “se constituye como el eje de la cohesión social, de la construcción y legitimación, o deslegitimación política” (Boladeras Cucurella, 2001:50).

En términos políticos, resulta por demás relevante la importancia de este campo social, pues dicho espacio político (público) es en donde tienen lugar las discusiones relacionadas con aquellos objetos que dependen de la praxis del Estado pues este requiere ante todo de la publicidad para su tarea, a saber, lo público, es decir, cuidar del bien general de todos los sujetos de derecho (Boladeras Cucurella, 2001).

Existen cinco rasgos descriptivos e identificadores de los medios de comunicación que se constituyen como su *raison d'être* en toda sociedad democrática: 1) la generación de información, cultura, educación y entretenimiento de calidad; 2) la supervisión y control de aquellos asuntos de interés público; 3) su función delegada; 4) la substanciación de la libertad de expresión, y 5) la suministración de una información accesible al público en general; los cuales se corresponden con aquellos expresados por Habermas (1996), pues a su parecer, los medios de comunicación en las sociedades democráticas, abiertas y libres, actúan como *gatekeepers*, llevan a cabo funciones de *agenda-setting* (McCombs y Shaw 1972), acercan a la audiencia a los asuntos de mayor

trascendencia y generan un *espacio público*, o *ágora pública*, “en la que discutir e intercambiar información sobre asuntos de interés general” (Blesa Aledo).

En paralelo a esta línea argumentativa, tenemos que ha sido comúnmente aceptado, y sin duda lo seguirá siendo, el hecho de que tanto la política como la democracia (en tanto binomios indisolubles) dependerá cada día más de una construcción activa por parte de los medios de comunicación, de manera preponderante los televisivos. Esto resulta así puesto que, como lo refiere Martín-Barbero, el régimen político conforma las demandas ciudadanas a su manera, condicionándolas a través de la omnipresencia de los medios, donde tienen lugar además y se hacen presentes las contradicciones de la modernidad latinoamericana (Martín-Barbero, 1999).

No obstante ello, no pocos han sido quienes han puesto el dedo en la llaga del latrocinio que pueden llegar a significar los medios de comunicación: Pierre Bourdieu, por un lado, ha considerado que, en general, los medios —la televisión en mayor grado que la prensa escrita— son un factor de despolitización que actúa, por supuesto, con mayor efecto sobre aquellos grupos desfavorecidos políticamente, ya que proponen al gran público una visión aséptica e incolora del mundo que arrastra a la prensa hacia la demagogia (1999:112); y por su parte José Nun (2000), bajo una perspectiva conductista, ha señalado que: “sería ingenuo no darse cuenta de que los pretendidos deseos de los electores son fabricados por la propaganda, de manera que la voluntad del pueblo es producto y no la fuerza propulsora del proceso político”.

Bastaría entonces, tan sólo con estas afirmaciones, para demostrar que los medios, siguiendo a Bourdieu, en tanto un espectáculo más de la arena pública, atentan irremediablemente contra el desarrollo pleno de la democracia, puesto que favorecen a la generalización del desencanto sobre la política (1999).

Esto es evidente ya que, tal como lo menciona Martín-Barbero (1999), la fusión del discurso político con el mediático resulta posible gracias a

la combinación de dos recursos; a saber 1) el privilegiar el medio sobre el mensaje (la forma sobre el fondo) evitando el debate ideológico y la deliberación, y 2) el convertir la política en espectáculo por medio de la hegemonía del mensaje; así la video-política sustituye a la vida política en el mismo proceso y en el mismo ritmo en el que el ciudadano va siendo reemplazado por el consumidor, lo que fagocita la sociedad civil convirtiéndola en instancia de legitimación de sus propias lógicas discursivas.

Si bien no es reciente el uso de los medios de comunicación por parte de los actores políticos, sí lo es en cambio la forma en que lo hacen y el escenario en que se desarrolla, ya que desde el Renacimiento, la comunicación de masas ha sido el principal instrumento que sirve a la voluntad de una clase social en ascenso, para apropiarse del mundo sometiendo a todas las manifestaciones del entorno al control de la razón (Martin Serrano, 2004:109).

Los medios de comunicación, no obstante las ideas precedentes indicadas, resultan imprescindibles en un proceso discursivo, ya que si bien por una parte son agentes que modelan e incluso manipulan la opinión pública, por otra parte también la transcriben; esto es que, amén de las innumerables consecuencias negativas que los medios pueden traer consigo, documentan continuamente el malestar social frente a la política, la economía y la cultura, pues no hay discursividad democrática sin recurrencia medial (Mires, 1997:136); esto sumado a la gran diferencia que constituye el hecho de que, según las estadísticas de los países desarrollados: “la televisión es el medio más seguido por el público [y la] mayoría no recibe más información política que la que le llega por la pequeña pantalla” (Muñoz-Alonso, 1999).

Por una parte, vistas así las cosas, la comunicación de lo político resulta una herramienta indispensable que moviliza a la sociedad para ganar las batallas por la significación sobre lo que es y debería ser el buen orden, como “discurso político y política comunicativa que mezcla agentes y escenarios clásicos de la representación política con otros agentes, discursos y espacios otrora al margen del juego político, pro-

duciéndose así una interfaz entre el tradicional discurso político y los discursos y géneros provenientes del periodismo y el entretenimiento” (Rincón y Bonilla, 2004).

Así, esta *massmediatización* de la política, en términos de Valeria Fernández Hasan, “aparece como fenómeno relacionado con la instantaneidad y simultaneidad en los contenidos de los mensajes, imponiéndose el predominio de la imagen, la fragmentariedad, el alto impacto y la deshistorización (2007:3); dejando, por un lado, el enfriamiento de la política, y por el otro, la formalización de la esfera pública (Martín-Barbero, 1995).

En síntesis, esta interpretación teórica de la *massmediatización* de la política resulta valiosa porque permite trazar las huellas históricas de producción, circulación y recepción desde donde nos habla e interpela el discurso político del gobierno, mediante la cual pretende refundar un orden social y ganar las batallas por la significación, no sólo en el plano de la enunciación, sino en el de la escucha, aunque se trate, como bien lo establece Alberto Oliet (1994), de una construcción artificial de la esfera pública.

III. Andamio institucional: el Canal del Congreso de la Unión

Hay que convenir, como lo menciona Pedro López (2001:72), en que “la única manera de que los ciudadanos puedan ejercer los derechos de información en el ámbito político [es fomentando] la existencia y desarrollo de medios de comunicación que cumplan adecuadamente la misión de difundir información política”. Sobre todo si, como lo mencionamos anteriormente, ese entorno común que se constituye a través de la incesante transmisión de opiniones e información por parte de los medios de comunicación en las sociedades contemporáneas, resulta ser el único foro posible en las democracias modernas: el ágora de nuestros tiempos (López Noriega, 2007).

Tal parece ser que así lo entendieron los legisladores del Congreso de la Unión cuando, mediante una reforma a su Ley Orgánica (LOCGEUM), trajeron a la luz de la novísima democracia mexicana un canal de televisión con el objeto, sí, de reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria de las cámaras que lo integran para contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con dicha actividad. Pero también más allá de toda lógica jurídica positiva, siguiendo a Pedroza de la Llave, quizá lo más importante sea que está destinado “a ampliar el conocimiento y la reflexión sobre la problemática nacional, propiciar la participación civil, fortalecer la opinión pública [y en consecuencia de ello] elevar la conciencia ciudadana” (2000a:323).

Es evidente, no obstante la aparente simpleza del enunciado, que la LOCGEUM vigente ha sido resultado de un devenir político importante cuyos antecedentes relevantes se remontan incluso al siglo pasado; sin embargo, las modificaciones introducidas a la nueva LOCGEUM de 1999, en términos de Francisco José Paoli Bolio, “son de fondo y tienen una gran amplitud” (2000:146), entre las que se encuentran, para el caso de la Cámara de Diputados:

1. La instalación de la Cámara de Diputados por medio de una mesa de decanos, a efecto de subrayar la experiencia en los procedimientos y acciones legislativas, y no las cuotas de partidos.
2. La instalación de una mesa directiva con siete diputados, introduciendo en la nueva ley el criterio de la experiencia y del sentido profesional con que deben operar los integrantes de la mesa.
3. El replanteamiento de los grupos parlamentarios.
4. La creación de nuevas figuras: la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y la Secretaría General.

Amén de dichas modificaciones estructurales y adecuaciones funcionales llevadas a cabo en la nueva LOCGEUM, fueron introducidos en la misma, en referencia a la anterior de 1979, dos títulos adicionales, entre los que destaca, para efectos del presente documento, el título quinto, mediante el cual se establecieron “una serie de innovaciones para impulsar la difusión de la información del Congreso [insertando] al Congreso de la Unión en la era de la información, con el propósito de que la ciudadanía y la opinión pública en general, tengan acceso a las tareas que desarrollan ambas cámaras” (Paoli Bolio, 2000:156-157).

Esta nueva figura jurídica del Canal del Congreso tiene que encontrar su sustento no sólo de forma legal o axiomática, sino también en principios fundamentales que se constituyan como principios rectores (Esteinou Madrid, 2010), entre los cuales podemos mencionar:

- A. Colocar en el espacio público los intereses de la nación por encima de los intereses particulares o de grupo, en el marco de la pluralidad democrática y la tolerancia.
- B. Considerar a la información y al conocimiento de la realidad nacional como un bien y un derecho público a las cuales han de acceder y ejercer todos los mexicanos y mexicanas.
- C. Informar a la sociedad mexicana bajo los principios de objetividad, veracidad, imparcialidad, ética, pluralidad, equidad y oportunidad.
- D. Fomentar que la difusión, el análisis, la discusión y el debate de los problemas nacionales, para fortalecer que la opinión pública se realice con plena libertad y tolerancia.
- E. Contribuir al fortalecimiento educativo y cultural que requiere el avance del país y fomentar el desarrollo de la cultura cívica y política en la sociedad; con énfasis en la población infantil y juvenil.

- F. Fomentar la paz, los valores humanos y sociales universales garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- G. Construir un vínculo entre el Congreso, los órganos que lo integran y la sociedad, que permita establecer una mutua, sólida y fluida relación de información entre ambos.
- H. Informar, analizar y discutir pública y ampliamente los diversos aspectos de la realidad nacional en los términos de la fracción C.
- I. Promover la libre expresión de las ideas y fomentar un permanente debate político ciudadano sobre los temas vinculados con la actividad legislativa.
- J. Coadyuvar a difundir el pensamiento, la cultura, las ciencias y las artes en sus diversas manifestaciones.
- K. Contribuir a difundir la actividad legislativa y parlamentaria de los órganos legislativos de las entidades federativas.

Puede parecer que las muchas intenciones plasmadas en los diversos ordenamientos jurídicos relativos al Canal del Congreso, llegarán a convertirse en un catálogo de buenas intenciones que no sean satisfechas jamás; sin embargo, a decir de la evidencia empírica con la que se cuenta, podríamos decir, en términos de Javier Esteinou Madrid (2010), que “el canal ha avanzado en su proceso de consolidación institucional” por su capacidad de transmisión y cobertura medial de los diversos tópicos que se abordan en el Congreso de la Unión, los tipos de sistemas en los que se transmite, la calidad de su programación, la respuesta del auditorio, el contenido cualitativo de los mensajes, el tipo de auditorio y su evolución, así como el creciente apoyo, simpatía e identificación de la sociedad con este proyecto.

Evidente resulta de igual forma —y en contraparte de lo antes mencionado— que no todo marcha estrictamente como lo previsto, so-

bre todo cuando se trata de prácticas novísimas que precisan de su afinamiento con el devenir del tiempo. Ernesto Villanueva, precursor en el país de la investigación académica respecto de la agenda de intereses relativa al derecho de acceso a la información pública, ha señalado recientemente que dicho medio de difusión se ha convertido en la manzana de la discordia partidista, además de que, como pocas, la Comisión Bicameral del Canal del Congreso ha dejado tan pocos resultados desde su creación (Villanueva, 2004).

Ante dichas eventualidades, resultan atendibles las ideas propuestas por el entonces diputado Luis Medina, otrora integrante de dicha comisión, las cuales fueron propuestas en su momento en forma de iniciativa de reforma, y que se resumen de la siguiente forma:

1. El establecimiento de la figura del defensor del televidente como interlocutor entre el canal de televisión del Congreso y la audiencia.
2. La democratización del nombramiento del director del Canal del Congreso.
3. El establecimiento del servicio profesional de carrera en el Canal del Congreso.

La primera de ellas, según lo expresa Villanueva (2004), se trata de una propuesta que se compara con las mejores expresiones de los medios públicos, en virtud de que sometería a una estricta vigilancia el mandato reglamentario y legal del Canal del Congreso con lo efectivamente realizado por el medio, además de generar ese espacio autónomo entre el canal y la audiencia que por ahora no hay en México; la segunda, en los mismos términos, acotaría el margen de discrecionalidad y el ejercicio de criterios políticos de los legisladores y priorizaría el conocimiento objetivable como parámetro rector para el nombramiento del titular de ese medio; y la tercera de ellas coadyuvaría a reducir al mínimo la posibilidad de recomendaciones y acomodados políticos en perjuicio del conocimiento del canal, además de que se otorgaría

la seguridad laboral de la que ahora carecen quienes desempeñan sus labores en ese medio, a la vez que propondría un activo mecanismo para asegurar la operación de la Comisión Bicameral.

Desde luego que si el proceso de la elaboración de políticas públicas sobre los medios de comunicación no se encuentra abierto al escrutinio público, “son propensas a representar los intereses de los grupos políticos y económicos en el poder” (Luna Pla, 2003); sin embargo, dichas externalidades negativas señaladas por Villanueva no podrían llevarnos todavía al grado de considerar que esta recién instaurada práctica democrática informativa genere una crisis de credibilidad de dicho medio de comunicación; pues precisamente el Canal del Congreso resulta, como ya lo hemos adelantado líneas arriba, un interlocutor real entre Estado y sociedad constituyente de un espacio público abierto y plural, habilitando una agenda útil lejos de la caza furtiva del televidente.

En suma, se deduce que existe una clara tendencia —y de aquí la importancia primordial que le otorgamos al Canal del Congreso para el desarrollo democrático del país— que “demuestra que mediante el canal se está abriendo una nueva franja de participación social en el campo de la esfera pública, especialmente en el ámbito de la cultura política, que está contribuyendo a ciudadanizar la comunicación en México [puesto que] los hechos demuestran que el Canal del Congreso está contribuyendo a formar ciudadanos y no sólo espectadores o consumidores de información” (Esteinou Madrid, 2010).

IV. Apuntes finales: los retos de la construcción democrática de una nueva discursiva política mediática

Es verdad que en la actualidad se le ha dado una importancia mayúscula al poder ejercido por la *massmediatización*, como si fuere un absoluto, “sin tomar en cuenta que el lado humano es tan importante y es lo que cuenta y que [...] desde los individuos se pueden evidenciar otras maneras de percibir los consumos mediáticos” (Márquez Martínez, 2007).

En este sentido, si llegamos a convenir que el mayor límite que se interpone en el desarrollo democrático de un país tal vez lo constituya la cultura política, y aún más la cultura política participativa, y que ésta a su vez se encuentra en cierta medida condicionada por los espacios mediáticos creados desde el poder público, llegaremos a admitir sin lugar a dudas que la importancia mayor del Canal del Congreso para el desarrollo democrático del país reside en su capacidad catalizadora de una actitud receptiva-participativa de los ciudadanos; aún más si advertimos la imperiosa necesidad existente de regenerar el andamiaje institucional de aquella vieja discursiva mediática que tan sólo se desempeñaba como operadora de paradigmas minimizadores de una cultura social que no requería de intelectualidad para circular.

Así, resulta evidente la necesidad de edificar una nueva visión de la democracia participativa, lo que conlleva en consecuencia la elaboración de un nuevo discurso que sea capaz de “establecer nuevas pautas que no excluyan o sean autoritarias sino que, al contrario, construyan formas de inclusión, de integración, donde se asuman nuevos retos a favor de la sociedad como una unidad capaz de desempeñar conjuntamente visiones de interrelaciones continuas y sobre todo compartidas” (Márquez Martínez, 2007:8); en suma, de un nuevo espacio común del cual participemos en verdad todos y cada uno de los ciudadanos que convivimos en esta aldea, que valdrá la pena construir si se quiere desterrar el eterno mito de “atraso histórico” frente a las democracias dominantes.

Por último, siguiendo a Martín-Barbero, cabría resaltar una consideración relacionada con la función última de la televisión como producción social de comunicación:

La televisión como producción social de comunicación es una dinámica circular y compleja, cuya reflexión e interpretación no puede agotarse en el aprendizaje de técnicas ni en el análisis de mensajes y menos en los supuestos efectos causados en el receptor. Se hace necesario invertir el proceso y contextualizarlo en los ámbitos culturales de nuestro país, instalándonos en el

lugar natural de su consumo que es la cotidianeidad familiar y desarrollar desde allí, desde los que ven, sufren y gozan la TV, una reflexión pedagógica, teórica, técnica, histórica, narrativa, política y cultural de lo que significa la televisión, lo televisivo y el televidente en nuestro país y desde allí construir la posibilidad de crear, innovar y transformar una televisión nacional (Martín-Barbero, 1978).

Sin embargo, a menudo se prescinde de reparar en este tipo de consideraciones siempre que se pretende “unificar criterios” y concebir como única e indivisible la función de los medios de comunicación en tanto simples informadores y su relación con el gran público al que tratan de llegar, lo que trae consigo que aquellos esfuerzos informativos vinculados a su labor, porten más confusiones que los que de ordinario conlleva dicha actividad, haciendo que ésta desaparezca y sea extinguida toda pasión por el comunicar pleno.

Bibliografía

Althusser, Louis. *Ideología y aparatos ideológicos de Estado: Práctica teórica y lucha ideológica*, Grupo Editorial Tomo, México, 2008.

Álvarez, Luciano. “La mediatización de la política. Reflexiones sobre el ágora electrónica”, en *Cuadernos del CLAEH*, núm. 49, CLAEH, Montevideo, 1989.

Álvarez Puga, E. *Maldito mercado: manifiesto contra el fundamentalismo neoliberal*, Ediciones B, Barcelona, 1996.

Balandier, Georges. *El poder en escenas. De la representación del poder al poder de la representación*, Paidós, Barcelona, 1994.

Bauman, Zygmunt. *La globalización. Consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, Brasil, 1999.

Blesa Aledo, Pablo S. [en línea] "La crisis de credibilidad de los medios de comunicación en las democracias occidentales: poder y globalización".

Boladeras Cucurella, Margarita. "La opinión pública en Haberlas", en *Análisis 16*, 2001, pp. 51-70.

Bourdieu, Pierre. *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*, Anagrama, Barcelona, 1999.

Canal del Congreso 2º Informe anual de actividades, mayo 2008-abril 2009.

Castells, Manuel. *La era de la información*, volumen II "Política informacional y crisis de la democracia", Alianza, Madrid, 1997. pp. 341-391.

Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.

———. *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1997.

Debray, Régis. *El Estado seductor. Las revoluciones mediológicas del poder*, Manantial, Buenos Aires, 1995.

Diamond, Larry. "¿Puede el mundo entero ser democrático?" en *Revista Española de Ciencia Política*, número 9, octubre 2003, pp. 9-38.

Diario Oficial de la Federación. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* [LOCGEUM], tomo CCCLIV, número 18, México, 1979.

———. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* [LOCGEUM], tomo DLII, número 3, México, 1999.

———. *Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* [RCTCGEUM], tomo DCXX, número 12, México, 2005.

Esteinou Madrid, Javier. "El canal de televisión del Congreso de la Unión y la sociedad mexicana", en *Razón y palabra*, 2010.

Fernández Hasan, Valeria. "Medios de comunicación, mercado y cultura. ¿Qué lugar para la ciudadanía?" en *Kairos Revista de temas sociales*, año 11, número 20, noviembre de 2007.

Ferry, Jean-Marc y Wolton, Dominique [editores]. *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1992.

García Cancini, Néstor. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México, 1997.

Guerrero, Manuel A. *México: La paradoja de su democracia*, Iberoamericana-CEI/ Consulting & Research, 2004.

Gurevitch, Michael y Blumer, Jay. *Political communication systems and democratic values*, Lichtenberg, J. [editor] *Democracy and the mass media*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

Habermas, Jürgen. *The structural transformation of public sphere*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

———. *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998.

Huntington, Samuel P. *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, USA, 1991.

Landi, Oscar. "Videopolítica y cultura" en *Revista Diálogos de la Comunicación*, número 29, Felafacs, Lima, 1991, pp. 24-35.

———. *Devórame otra vez. Qué hizo la televisión con la gente, qué hace la gente con la televisión*, Planeta, Buenos Aires, 1992.

Lasswell, Harold. *The structure and function of communication in society*, Bryson, L. [compilador] *The communication of ideas*, Harper and Brothers, New York, 1948.

López, Pedro. "Derechos de información, medios de comunicación y democracia", en *Revista general de información y documentación*, volumen 11, número 2, 2001, pp. 61-92.

López Noriega, Saúl. "Democracia y medios de comunicación" en *ISNOMÍA*, número 26, abril, 2007, pp. 49-70.

Luna Pla, Isa. "Medios de comunicación y democracia: realidad, cultura cívica y respuestas legales y políticas" en *Derecho Comparado de la Información*, número 1, enero-junio 2003, UNAM, México, pp. 21-39.

Márquez Martínez, Karol Cecilia. "Proceso discursivo de la mass mediación abierta y cerrada desde la dinámica receptiva de los públicos de la metrópolis paceña", ponencia presentada en el IV Seminario de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación, 2007.

Martín-Barbero, Jesús. *Discurso y poder*, Época, Ecuador, 1978.

———. "Modernidad, posmodernidad, modernidades" en *Revista Disenso*, número 1, Alemania, 1995.

———. "El miedo a los medios. Política, comunicación y nuevos modos de representación" en *Nueva sociedad*, número 161, Caracas, 1999, p. 43-56.

———. *Los ejercicios del ver. Hegemonía audiovisual y ficción televisiva*, Gedisa, Barcelona, 1999.

———. "Transformaciones de la sensibilidad: desencantos de la socialidad y reencantamientos de la identidad", *CD Estudios culturales*, CLACSO, 2000.

Martín Serrano, Manuel. *La producción social de la comunicación*, Alianza, Madrid, 2004.

McCombs, M.E. y D.L. Shaw. "The agenda-setting function of mass media" en *Public opinion quarterly*, número 36, pp. 176-187.

Merino, Mauricio. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, "El desafío de la consolidación democrática", Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Mires, Fernando. "El comienzo de la historia", en *Democracia para una nueva sociedad* de Helena González y Heidulf Schmidt, Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

Munck, Gerardo L. "Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, número 3, julio-septiembre, pp. 565-588.

Muñoz-Alonso, Alejandro. "La democracia mediática", en *Democracia mediática campañas electorales*, Muñoz-Alonso, Alejandro y Rospir, Juan Ignacio [editores], Ariel Comunicación, Barcelona, 1999.

Muro Ruiz, Eliseo. *Origen y evolución del sistema de Comisiones del Congreso de la Unión*, UNAM, México, 2008.

Nun, José. *Democracia ¿Gobierno el pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

O'Donnell, Guillermo. "Illusions about consolidation", en *Journal of Democracy*, volumen 7, número 2, abril, 1996, pp. 34-51.

Oliet, Alberto. *Liberalismo y democracia en crisis*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

Orozco Henríquez, J. Jesús y Zovatto, Daniel. "Introducción" en *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús [coordinadores], Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008.

Owen, Diane y Davis, Richard. *New media and American politics*, Oxford University Press, New York, 1998.

Paoli Bolio, Francisco José. "La nueva Ley Orgánica del Congreso", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 2, enero-junio 2000, UNAM, México, 2000, pp. 135-157.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía. "Concentración de medios y pluralismo: el marco jurídico del canal de televisión del Congreso mexicano" (2000a), en *Derecho a la información y derechos humanos*, Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel [coordinadores], UNAM, México, 2000, pp. 309-325.

———. "La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su funcionamiento interno" (2000b), en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, número 99, septiembre-diciembre 2000, UNAM, México, 2000, pp. 1303-1318.

Rincón, Omar. "La televisualización de la política. Uribe: ¿una producción de la realidad o una historia de ficción?", en *Revista Foro*, número 45, agosto, 2002.

Rincón, Omar y Bonilla, Jorge Iván. "Comunicación política en América Latina", en *Centro de competencia en comunicación para América Latina*, Bogotá, 2004.

Sartori, Giovanni. "Democracia y sociedad de la información", en *Claves de la razón práctica*, número 97, Madrid, 1997.

Sánchez Escobar, Margarita y Hernández Labastida, Manuel A. "Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Avances y retos", en *Pluralidad y consenso*, Revista del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LX Legislatura, año 2, número 7, México, 2009.

Schmucler, Héctor y Mata, María Cristina [editores] *Política y comunicación. ¿Hay un lugar para la política en la cultura mediática?*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1992.

Vallés, Josep. *Ciencia política: una introducción*, Ariel, Barcelona, 2000.

Villanueva, Ernesto. "Canal del Congreso: ¿medio público?", en *Revista Mexicana de Comunicación*, 2004.

W.A.A. *Apuntes sobre el Estado y la democracia en América Latina*, Buenos Aires: PRIGEPP-FLACSO, 2002.

Categoría B

Las **5** grandes aportaciones del **Canal del Congreso** a la democracia mexicana



Héctor Faya Rodríguez

Seudónimo: MIKBLOM

Resumen

El presente ensayo pretende, mediante el desarrollo de cinco argumentos concretos, explicar el papel que tiene actualmente el Canal del Congreso en el fortalecimiento de la democracia mexicana. Estos argumentos deben ser analizados a la luz de dos premisas fundamentales: por un lado, que la consolidación democrática es un proceso que va más allá del puro ejercicio electoral; y por el otro, que los medios de comunicación en general, y la televisión legislativa en particular, son actores que tienen una responsabilidad cardinal en dicho proceso.

Introducción

Como afirma Sartori,¹ definir la democracia es importante porque establece qué esperamos de ella. En México, entendiblemente, hemos tendido a asociar este sistema con versiones minimalistas, expuestas por autores

¹ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Barcelona, 2007, p. 17.

como Przeworski, quien afirma que la democracia es simplemente “un régimen en el que la autoridad es renovada como consecuencia de elecciones competitivas”.²

La democracia entendida desde un punto de vista minimalista o electoral, contiene elementos simples pero que no son poca cosa. En México hemos podido transitar hacia ella a través de un proceso largo y gradual de reformas electorales centradas en lograr elecciones cada vez más justas, libres y competitivas.

Sin embargo, aunque la democracia electoral mexicana sea una tarea imprescindible e inacabada, el reto actual es mucho mayor. Quedarnos en lo electoral puede producir el riesgo de mantenernos en lo que Terry Karl llama la “falacia del electoralismo”,³ que privilegia la importancia de las elecciones pero que desconoce otras dimensiones de la democracia, y que ignora que aun cuando prevalecen elecciones competitivas y multipartidistas pueden existir múltiples obstáculos para que los ciudadanos participen, en libertad, en el ejercicio político y en la consecución efectiva de sus intereses legítimos.

Hablar de la democracia en sus amplias vertientes es hablar de consolidación democrática. No es ahora la ocasión propicia para reflexionar a fondo de las múltiples características de una democracia consolidada o de lo que últimamente Larry Diamond ha llamado “democracia de calidad”,⁴ sin embargo, para lo que nos atañe en este ensayo, baste mencionar como algunas de las características las siguientes: ciudadanos involucrados activamente en el proceso político, una amplia expresión de pluralismo, un Estado de derecho efectivo, rendición de cuentas vertical y horizontal, goce pleno y protección de las libertades políticas fundamentales, fuentes diversas de comunicación, igualdad bajo la ley y niveles mínimos de bienestar.

² Shapiro Dahl, and Cheibub. *The democracy sourcebook*. MIT Press, 2003, p. 32.

³ *Ibíd*, p. 33.

⁴ Diamond, Larry y Morlino, Leonardo. *Assessing the quality of democracy*, Stanford University, Johns Hopkins University Press, 2005.

Todas las características mencionadas tienen que ver, en mayor o menor medida, con los medios de comunicación. Más aún, como se atreve a afirmar José María Canel, simplemente no hay política sin comunicación, pues ésta es imprescindible no sólo en el intercambio de ideas que debe existir en la adopción de una medida política, sino además, es necesaria para que éstas sean vinculantes en la sociedad.⁵

Dentro de los medios de comunicación la televisión ocupa un lugar neurálgico por ser, hasta hoy, el más eficiente sistema de transmisión de símbolos creado por el hombre. A poco más de cincuenta años de su irrupción social, “la televisión ocupa, junto al trabajo y el sueño, la mayor parte de la vida cotidiana de un considerable número de personas. Para ellos, la televisión constituye una fuente primordial de información al momento de buscar respuestas a las preguntas que, como ciudadanos, se plantean”.⁶

Si es posible afirmar lo anterior en el caso de los medios en comunicación en general, con mayor razón es cierto en el caso de la televisión legislativa de los más de 60 países democráticos del mundo que permiten la grabación de sus actividades legislativas para su difusión masiva.

Lograr lo anterior no solamente requiere la voluntad política de los poderes estatales sino capacidad técnica y profesionalismo. Tratándose del caso mexicano, el Canal del Congreso y su solidez es fruto de una actitud mucho más democrática por parte del Poder Legislativo Federal, expresada desde finales de la década de los noventa. Realmente pudiéramos decir que se trata de una institución muy nueva pero que, a pesar de ello, ha podido consolidarse como uno de los únicos 20 canales de televisión legislativa mundial con estructura, equipo, presupues-

⁵ Canel, María José. *Comunicación política: una guía para su estudio y práctica*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 18.

⁶ Martínez Pandiani, Gustavo. “El impacto de la televisión en la comunicación política moderna. signos universitarios”, en *Revista de la Universidad del Salvador*, año 25, núm. extra 1, 2006 (Ejemplar dedicado al 50º aniversario), pp. 67-88.

to, contenidos y alcance de audiencia comparables con cualquier otro medio público o privado.⁷

Una vez elaborado el preámbulo anterior, podemos pasar a exponer las aportaciones fundamentales del Canal del Congreso en la consolidación de la democracia mexicana.

Primera aportación. El Canal del Congreso es el parteaguas de la transparencia legislativa en México

La creación del Canal del Congreso, hace poco más de 10 años, es un hecho paradigmático en la historia democrática del país. Resultado del interés de la institución del Poder Legislativo Federal, caja de resonancia de los problemas nacionales, por ser más transparente ante la sociedad, a partir del aprovechamiento de la plataforma digital que le ofrece la televisión como medio de comunicación de masas.

Llegar al momento histórico actual, en que el Canal del Congreso transparenta todos los días el actuar de la representación nacional, no ha sido un camino fácil. La transmisión de información y los procesos de comunicación legislativa han evolucionado de manera paulatina de la mano de la tecnología y de acuerdo a la voluntad política propia de las diferentes etapas de nuestra historia.

La politización de los habitantes del México que estaba por constituirse como nación independiente se daba cuando llegaban en barco desde España las noticias sobre los debates que se daban en las Cortes que produjeron la Constitución de Cádiz de 1812. Las ideas de la Ilustración hacían eco por primera vez en nuestro país. La limitación al poder mediante una Constitución, la soberanía popular, las libertades fundamentales y la división del poder, eran algunos de los conceptos que, por primera vez, se presentaban como posibilidades en el imaginario político colectivo.

⁷ Salas, Leticia y Navarro, Fidela. "Parlamento en TV.", en *Revista Mexicana de Comunicación*, marzo-abril de 2009, p. 45.

Una vez consolidada la independencia, el Poder Legislativo ocupó un lugar trascendental para la manifestación de las ideas y del triunfo o derrota de las posturas políticas que se debatían. Decisiones fundamentales que nos definirían como monarquía o república, como Estado centralista o federal, como país religioso o laico, serían definidos una y otra vez por constituyentes diversos, desde el de Chilpancingo de 1813 hasta el que nos dio nuestra Constitución actual, el de Querétaro de 1917.

Para los congresos legislativos, ya sean constituyentes o permanentes, que se alzaron en defensa de las libertades fundamentales del hombre, la publicidad de sus actos fue un imperativo, y la realizaron mediante asambleas, boletines, gacetas, diarios oficiales, correo nacional y panfletos. En otros momentos, en cambio, el Poder Legislativo no jugó un papel primordial en la vida política debido a la preeminencia avasallante del Poder Ejecutivo, siendo, por ejemplo, el periodo de mayor expresión de esta situación el del Porfiriato.

Sin embargo, aun entonces se logró consolidar lo que hoy conocemos como el Diario Oficial de la Federación, órgano constitucional que tiene la función de publicar en el territorio nacional: leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes de la federación, a fin de que sean observados y aplicados debidamente en sus respectivos ámbitos de competencia.

Sin embargo, aunque el Diario Oficial de la Federación cumple una responsabilidad constitucional de gran trascendencia, no está en su naturaleza ser un medio de difusión masiva para procurar la educación y el fortalecimiento de la cultura política de los ciudadanos, pues su conocimiento en la sociedad es muy limitado.

Por ello, en medio de un cambio de viraje nacional hacia el fortalecimiento democrático, nace a fines de los años noventa el Canal del Congreso, como el primer medio masivo de comunicación de carácter público con la trascendente función de dar a conocer no sólo las leyes y procedimientos legislativos, sino también de explicarlos a la ciudadanía con una vocación plural y cívica.

En efecto, la Ley Orgánica del Congreso General, expedida en 1979, contemplaba cuatro títulos que se referían al Congreso General, a la Cámara de Senadores, a la Cámara de Diputados y a la Comisión Permanente. Pero en 1999, se propuso una nueva ley que fuera integrada por cinco títulos, siendo los cuatro primeros idénticos a los anteriores y, el quinto agregado, sobre la difusión e información de las actividades del Congreso de la Unión.

Este hecho dio lugar a la creación del Canal del Congreso, que inició sus transmisiones en el año 2000, y que actualmente transmite 24 horas al día, con una audiencia potencial de 13 millones de personas. El Canal del Congreso, por la voluntad política democrática que le dio origen, y por la tecnología de nuestros tiempos, es el acto más trascendental del Poder Legislativo en su historia por transparentar sus actividades y dotar a la ciudadanía de un servicio público destinado a la concientización de la problemática nacional y su debate público y plural.

La información transmitida por el Canal del Congreso es un catalizador de reacciones que contribuyen al ejercicio democrático. Esto en virtud de que dicha información es asimilada por ciudadanos, periodistas, servidores públicos, académicos y un sinnúmero de personas que, a su vez, aportan una retroalimentación por medio de ideas, textos, opiniones y juicios de valor.

Entonces, ¿cuál es la relación entre la transparencia legislativa y la democracia? Transparencia, según la Real Academia Española, es la cualidad de ser transparente, y transparente es “un cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente”. Sin embargo, como explicó Gudiño Pelayo, la transparencia es algo más para la colectividad: “es la posibilidad de contar con un Estado en el que no hay secretos, en el que todo puede y debe hacerse a la luz pública, y en el que el flujo de información sea tal, que la distancia entre esa estructura y los ciudadanos cada día sea más pequeña. Es decir, un Estado más asequible y, a la postre, un Estado más democrático”.⁸

⁸ Gudiño Pelayo, José de Jesús. *Transparencia y democracia: límites y excesos*, 2004, p. 2.

De la misma manera, Bobbio explicó incansablemente que la democracia nació bajo la perspectiva de erradicar para siempre de la sociedad humana el poder invisible, para dar paso al escrutinio público como forma de hacer política.⁹

En este contexto, si bien es necesario no confundir al Canal del Congreso con órganos cuya naturaleza sea la de garantizar la transparencia de ciertos actos administrativos, su nacimiento sí es el paso más importante que se ha dado en nuestra historia para someter al escrutinio social la actividad legislativa de los representantes populares.

Transparencia y democracia son términos que se evocan mutuamente. Por lo tanto, el Canal del Congreso y la democracia se fortalecen mutuamente.

Segunda aportación. El Canal del Congreso promueve la cohesión social y la legitimidad de las decisiones legislativas

Podemos definir la política, de acuerdo a Vallés, como una actividad que los miembros de una comunidad llevan a cabo, con la finalidad de regular conflictos entre grupos, cuyo resultado es la adopción de decisiones vinculantes.¹⁰ Por lo tanto, la virtud máxima de la política es construir cohesión social, es decir, construir unidad mediante la resolución de problemas de una comunidad o grupo social.

La actividad del Poder Legislativo es eminentemente política en cuanto que los representantes populares resuelven conflictos a través de la adopción de leyes de observancia general y obligatoria que, al final de la retroalimentación, producirán como resultado una sociedad con mayor cohesión social. Lo mismo pasa cuando el Poder Legislativo

⁹ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.

¹⁰ Vallés, Joseph M. *Ciencia Política: una introducción*, 6ª edición, Ariel, Barcelona, 2007, p. 18.

fiscaliza recursos en su calidad de guardián del interés general o cuando exige cuentas a los funcionarios públicos.

En democracia, cualquier actor aspira a que su decisión no tenga que descansar únicamente en su capacidad de forzar la voluntad de los demás; por el contrario, aspira a que admitan sus propuestas naturalmente, sin necesidad de la coacción. Es pocas palabras, aspira a que sus decisiones no sólo sean legales sino que también sean percibidas como legítimas.

El Canal del Congreso aporta legitimidad a los actos del Congreso de la Unión en cuanto que da a conocer a la ciudadanía las bondades de sus decisiones. Como afirma María José Canel, “para que las medidas adoptadas por la autoridad legítima sean cumplidas, es preciso que sean conocidas”.¹¹

En efecto, la información transmitida puede mostrar si una decisión legislativa se ajusta o no a algunas de las fuentes de la legitimidad señaladas por autores como Weber y Vallés, y que son: la tradición, que es el poder de adaptación de las propuestas a los usos y costumbres sociales; la racionalidad, que significa la adecuación entre los fines que se persiguen y los medios que se proponen alcanzarlos; y el rendimiento, que no es más que el resultado positivo o negativo de los actos concretos de los legisladores.¹²

El Canal del Congreso acerca los temas del debate a los ciudadanos y los concientiza de la importancia de tomar ciertas decisiones. Este hecho, en una democracia en vías de su consolidación, tiene como resultado natural la construcción de legitimidad política y una mayor cohesión social.

¹¹ Canel, *op. cit.*, p. 19.

¹² Vallés, *op. cit.*, pp. 41-42.

Tercera aportación. El Canal del Congreso construye ciudadanía por medio de sus contenidos

Robert D. Putnam afirma que una democracia consolidada requiere la participación activa de la ciudadanía y no sólo del Estado.¹³ Esta idea ha sido expuesta también, desde el inicio de la democracia moderna, por teóricos de la talla de Tocqueville y Hamilton.

Si la participación ciudadana en la deliberación política declina, la democracia se encoje y, al estar mal balanceada, se vuelve proclive a que intereses particulares influyeran en el proceso político en detrimento de los intereses generales. Por ello, “la única fuente de legitimidad de la radiodifusión con vocación de servicio público se halla en el tratamiento de sus públicos como ciudadanos”.¹⁴

El Canal del Congreso contribuye a satisfacer un derecho fundamental de los ciudadanos: el de ser informado, mismo que incluye la facultad de: a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y c) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.¹⁵

Pero sobre todo, el Canal del Congreso construye ciudadanía, fundamentalmente, a través de la promoción y enaltecimiento de valores democráticos, vocación señalada en el punto 1.1 de sus políticas de contenidos y producción. A partir de este punto, podemos observar que la tarea del Canal del Congreso es de un alcance excepcional, pues no se limita a la producción de programas de corte informativo que dan cuenta del acontecer legislativo, sino que, además, se constituye como un actor crucial para la educación cívica y política de los ciudadanos mexicanos.

¹³ Dahl y Cheibub, *op. cit.*, p. 152.

¹⁴ Salas, Leticia. “Ocho años del Canal del Congreso”, en *Etcétera*, 1 de noviembre de 2008.

¹⁵ Villanueva, Ernesto. “Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México”, en *Derecho Comparado de la Información*, núm. 1, enero-junio de 2003.

Las políticas anteriormente señaladas contienen riquísimos imperativos cívicos. Por mencionar algunos, se señala que los contenidos:

- Enaltecerán los valores ciudadanos.
- Ofrecerán distintas perspectivas de la realidad nacional y contribuirán a su comprensión.
- Se orientarán al diálogo tolerante, equitativo, respetuoso y representativo de un sistema democrático.
- Fomentarán la interacción en pantalla entre legisladores y ciudadanos en un esquema que aliente la transparencia y rendición de cuentas sobre el quehacer legislativo.
- Promoverán la participación de los niños, los jóvenes, los grupos vulnerables y los indígenas.
- Impulsarán la cultura ciudadana como forma de entendimiento.
- Mostrarán la historia, los valores y los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de las instituciones del país.
- Reconocerán y respetarán las diferencias y la pluralidad de voces e intereses políticos representativos de las cámaras y de la sociedad mexicana.

Por lo anterior, podemos encontrar dentro de la variadísima programación del Canal del Congreso, desde la transmisión en vivo de los debates parlamentarios, hasta las discusiones ciudadanas que se dan día con día en las universidades o en las calles; desde la discusión de problemáticas de ciertas entidades federativas del norte o sur de México, hasta las que se dan en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); desde un experto hablando de aborto o eutanasia, hasta las entrevistas a aspirantes a ocupar cargos dentro de instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE) o la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); desde una explicación de la fortaleza turística de

Coahuila, hasta un viaje por la producción artesanal de Oaxaca; desde el análisis de alguna elección electoral a punto de llevarse a cabo, hasta dibujos animados para niños con contenidos eminentemente educativos; y desde la explicación de la construcción de la identidad nacional en la Independencia de México, hasta el estudio de los efectos ambientales de la globalización en el mundo.

Estos contenidos, como afirmamos anteriormente, construyen ciudadanía. Como afirma Carrillo Flórez: “la participación ciudadana, el fortalecimiento de la sociedad civil o la creación de capital social rinden beneficios indiscutibles a la gobernabilidad dentro de la democracia”.¹⁶ En efecto, ciudadanos preparados “contribuyen a la consolidación democrática al controlar y limitar el poder del Estado; al estimular el compromiso de los miembros de la comunidad en el procesamiento y solución de las demandas sociales; al desarrollar una cultura democrática de tolerancia; al crear diferentes canales de los tradicionalmente empleados por los grupos de presión para articular intereses y enriquecer los flujos de información; al incrementar el impacto de los proyectos de desarrollo social y económico; y al promover la equidad y la solidaridad.”¹⁷

La democracia no es un valor sino un conjunto de valores entendidos bajo el pluralismo. La consolidación de la democracia implica la asimilación de dichos valores por el ciudadano para que, cada día, los ejerza con mayor intensidad.

Cuarta aportación. El Canal del Congreso estrecha el vínculo entre representantes y representados

Como afirma Transparencia Internacional, “un Parlamento o legislatura nacional electos son los pilares fundamentales de cualquier sistema de integridad que se base en la rendición de cuentas democrática. Su

¹⁶ Carrillo Flórez, Fernando. “El déficit de democratización en América Latina”, en *Democracia en déficit: Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina*, Washington, BID, 2001, p. 22.

¹⁷ *Modernización del Estado y fortalecimiento de la Sociedad Civil*, Washington D. C., Estados Unidos, BID, 1996.

tarea, en pocas palabras, es expresar la voluntad soberana del pueblo a través de sus representantes electos quienes, en nombre del pueblo, exigen día con día cuentas al Ejecutivo.¹⁸

Sin embargo, uno de los grandes problemas de las democracias latinoamericanas es la aparente lejanía entre representantes y representados, reflejada en diversos estudios de opinión pública. Por citar algunos ejemplos podemos mencionar la encuesta *Latinobarómetro*, la cual muestra que, ante la afirmación “sin Congreso nacional no puede haber democracia”, sólo 59 por ciento de los latinoamericanos está de acuerdo. México está por debajo de dicho promedio latinoamericano, pues únicamente 52 por ciento está de acuerdo con dicha aseveración.¹⁹ Un panorama menos alentador presenta el estudio “Confianza en las Instituciones”, elaborado por Consulta Mitofsky, que ubica a los diputados y a los senadores en un grado de confianza social baja dentro de las instituciones nacionales.²⁰

El problema de percepción de los representados en torno a los representantes es entendible hasta cierto punto, pues en una democracia los problemas son más visibles que en un sistema autoritario, donde las decisiones no tienen que pasar forzosamente por el visto bueno de los órganos representativos. Sin embargo, es primordial mejorar dicha percepción, pues como afirma Sartori, el nexo entre opinión pública y democracia es primordial toda vez que la primera es el fundamento sustancial y operativo de la segunda.²¹

Consecuentemente, en democracia, el camino hacia una mayor vinculación entre representantes y representados debe encaminarse hacia el fortalecimiento de los canales de comunicación y de rendición de cuentas entre los ciudadanos y sus representantes.

¹⁸ *Transparency international source book 2000. Confronting corruption: the elements of a national integrity system*, chap. 6, p. 1.

¹⁹ Informe *Latinobarómetro 2010*, “La legitimidad del Congreso”, p. 29.

²⁰ *Confianza en las instituciones. Evaluación nacional*. Consulta Mitofsky, enero de 2010.

²¹ Sartori, *op. cit.*, p. 76.

Como explican Merino y López Ayllón, en la concepción más elemental de la rendición de cuentas hay siempre, al menos, dos sujetos involucrados; un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho); y un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto.²²

En este sentido, podemos afirmar que el Canal del Congreso brinda información que funciona como aceite en la compleja maquinaria de la rendición de cuentas, pues posibilita a los ciudadanos de enterarse de los asuntos que están siendo tratados por sus representantes. Posteriormente, dicha información será utilizada para realizar juicios de valor respecto de la actividad de los legisladores.

La marca distintiva de una democracia “es el grado en que la Legislatura interactúa con el público”.²³ El Canal del Congreso es actor esencial para fomentar esta interacción, pues considera que los ciudadanos “no pueden constituir una audiencia pasiva, ni la comunicación puede centrarse en vías unidireccionales”.²⁴ Por ello, el Canal del Congreso comunica, mediante variados programas, a los ciudadanos entre ellos y a éstos con los representantes.

Así, los representados obtienen información del proceso político para evaluar a los legisladores; y por su parte, los representantes tienen mayores incentivos para orientar su trabajo de una manera más acorde a la plataforma ideológica que se comprometieron a defender ante sus votantes.²⁵

²² López Ayllón, Sergio y Merino Huerta, Mauricio. “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en *Cuadernos sobre rendición de cuentas*, núm. 1, Secretaría de la Función Pública, 2009.

²³ *Transparency International source book 2000. Confronting corruption: The elements of a national integrity system*, p. 16, en traducción al español.

²⁴ Salas, *op. cit.*

²⁵ Esta idea se desarrolla en el libro *Legislative television as political advertising: a public choice approach*, de Mexon Jr., Franklin G. y Upadhyaya, Kamal P. Ed. iUniverse, Inc., 2003.

Por otro lado, vale la pena señalar la aportación de Guillermo O'Donnell, quien distinguió entre dos tipos de rendición de cuentas: la horizontal, referida a la división de poderes y a las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias del Estado, para limitar y a la vez garantizar el ejercicio de sus facultades; y la vertical, entendida como los medios que tiene en sus manos la sociedad para exigir cuentas a sus gobernantes, incluyendo el acceso y el uso de la información pública, la presión social y las sanciones electorales.²⁶ Pues bien, es precisamente el Canal del Congreso un medio central para el ejercicio de la rendición de cuentas vertical señalada por este autor.

El Canal del Congreso es un actor cardinal para la rendición de cuentas legislativas, pues gracias a éste, hemos observado, por ejemplo, todas las entrevistas realizadas a aspirantes a ocupar cargos trascendentales para la vida nacional, como lo son el de consejero del IFE o el de ministro de la SCJN. Además, por este medio hemos visto a la Cámara de Diputados realizando funciones jurisdiccionales al constituirse en jurado de procedencia o ejerciendo otras atribuciones exclusivas como la aprobación del presupuesto de egresos de la federación. Finalmente, por el Canal del Congreso, hemos sido testigos de tomas de tribunas, acalorados debates, comparecencias, entregas de informes presidenciales y muchos otros instantes que, sin duda, dan al ciudadano elementos para valorar, criticar, juzgar, castigar o premiar los actos de sus representantes.

Quinta aportación. El Canal del Congreso es un organismo público que funciona internamente a partir de principios democráticos

Un refrán dice que “el ejemplo es el idioma más persuasivo”. En una democracia que busca ser consolidada, las instituciones que pregonan los principios democráticos deben también atenderlos.

²⁶ O'Donnell, Guillermo A. “Horizontal accountability in new democracies”, en *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3 de julio de 1998, pp. 112-126.

El Canal del Congreso es un medio de comunicación comprometido con la ética y la autorregulación para, de esta manera, garantizar el ejercicio de sus valores e impedir que su tarea se desvirtúe por intereses ajenos a los de su propia naturaleza. Dichos valores están contenidos en el apartado "f" del artículo 5 de su reglamento, que establece que "se asumirán los valores humanos, sociales, nacionales y universales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Radio y Televisión, del reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Algunos de estos valores son: la libertad, la justicia, la igualdad, el bienestar social, la tolerancia a las ideas, la responsabilidad social, la equidad social, el respeto, la democracia, la solidaridad social y la paz".

El Canal del Congreso mexicano no depende de áreas de comunicación social como la mayoría de canales de televisión parlamentaria que existen, sino que tiene un órgano rector, que es la Comisión Bicameral colegiada y plural.

Este órgano vela por el cumplimiento de los principios de objetividad, veracidad, ética, pluralidad, equidad, suficiencia, oportunidad y respeto a los derechos fundamentales, tal y como lo establece el artículo 4 del capítulo II del reglamento del Canal del Congreso. Así, el canal cumple sus funciones institucionales bajo la rectoría de la Comisión Bicameral, con pleno respeto al marco normativo vigente, con autonomía, y libre de intereses particulares, políticos o económicos.²⁷

También, el Canal del Congreso tiene un marco para su actuación definido por un Código de Ética y por diversas políticas internas sobre sus atribuciones y responsabilidades. Adicionalmente, cuenta con un espacio ciudadano importante, el Consejo Consultivo, que es el órgano plural de representación social, conformado por once especialistas con amplia trayectoria y reconocimiento en el ámbito de los medios de comunicación.

²⁷ Folleto *El Canal de la Unión. Canal del Congreso*.

De esta manera, el Canal del Congreso ha logrado colocarse junto a países como Francia y Brasil, dentro de los modelos de televisión legislativa más avanzados del mundo.²⁸ De hecho, de los aproximadamente 60 países que permiten la grabación de sus procesos legislativos, México forma parte de los únicos 20 que tienen un canal con estructura, equipo, presupuesto, contenidos y alcance de audiencia como cualquier otro medio público o privado.²⁹

El crecimiento del Canal del Congreso en sus pocos años de existencia es asombroso. En 1999 sólo cinco sistemas de cable transmitían el canal en la capital mexicana y, a la fecha, más de 700 sistemas de cable de todo el país lo transmiten.³⁰ Además, este medio de comunicación renueva constantemente sus contenidos para hacerlos atractivos a la audiencia. Finalmente, podemos observar que el canal aprovecha las nuevas tecnologías, pues es activo en redes sociales y, a través de su página de internet, podemos encontrar transmisiones de programas en vivo y diferidos, una gran cantidad de información sobre el proceso legislativo, y sobre todo la posibilidad de participar e interactuar.

Pero aun con lo señalado anteriormente, un avance fundamental está por darse. Lo anterior, debido a que la Comisión Federal de Telecomunicaciones (CFT) entregó en marzo de 2010 al Congreso, el permiso para operar el Canal 45 de Televisión Digital Terrestre. Con la entrega de este permiso, el Canal del Congreso (que actualmente transmite en sistemas de televisión restringida), podrá ser visto en señal abierta. Actualmente, el canal se encuentra en proceso de resolver asuntos técnicos y administrativos con la intención de estar en señal abierta durante el transcurso del presente año.

La expansión anteriormente señalada refleja el compromiso del Canal del Congreso por hacer llegar sus contenidos a la mayor audien-

²⁸ Lugar reconocido durante el Primer Encuentro Internacional de Canales de Televisión Legislativos, promovido por el Canal del Congreso mexicano y llevado a cabo en noviembre de 2008 en México.

²⁹ Salas y Navarro, *op. cit.*

³⁰ Folleto *El Canal de la Unión. Canal del Congreso*, p. 6.

cia posible, es decir, democratizando su alcance, lo cual será de gran beneficio para el país. En pocas palabras, el Canal del Congreso actúa democráticamente. Es una institución transparente, que rinde cuentas a la sociedad sobre su actuación, y cuyo desarrollo está fincado en los valores democráticos que alienta.

Conclusión

El Canal del Congreso importa para la consolidación de la democracia mexicana. Como hemos pretendido demostrar, este medio de comunicación promueve la transparencia legislativa, fomenta la cohesión social, incrementa la legitimidad de las decisiones del Poder Legislativo, construye ciudadanía mediante la difusión de valores democráticos y estrecha el vínculo entre representantes y representados. Además, es preciso señalar que hacia su interior asume la actitud democrática que transmite hacia el exterior.

El reto actual del Canal del Congreso tiene relación con su inminente transmisión en señal abierta. Como hemos visto, la televisión es, hasta ahora, el más eficiente sistema de transmisión de símbolos creado por el hombre. Por lo tanto deberá tratar de llegar a la mayor audiencia posible, manteniendo e, incluso, mejorando la calidad de sus contenidos.

Al redactar esta conclusión recuerdo que hace algunos años, a la par de mis estudios de leyes, observaba frecuentemente y con entusiasmo, los debates legislativos que se transmitían por el Canal del Congreso. Sólo puedo decir que esa experiencia marcó un rumbo profesional en mi vida que, probablemente, sin este medio de comunicación, no se hubiera dado.

De esta manera, convencido del poder cívico del Canal del Congreso, afirmo con certeza que este instrumento de la democracia servirá a muchos miles de ciudadanos para hacerlos partícipes efectivos de las transformaciones que se darán en la búsqueda de un mejor porvenir para nuestro país.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Plaza y Janés, Barcelona, 1985.
- Canel, María José. *Comunicación política: una guía para su estudio y práctica*. Tecnos, Madrid, 2006.
- Carrillo Flórez, Fernando. "El déficit de democratización en América Latina", en *Democracia en déficit: Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina*, BID, Washington, 2001.
- Confianza en las Instituciones. Evaluación Nacional. Consulta Mitofsky. 2010.
- Dahl, Robert; Shapiro, Ian y Cheibub, José Antonio [editores]. *The Democracy Sourcebook*, MIT Press, 2003.
- Diamond, Larry y Morlino, Leonardo [editores]. *Assessing the Quality of Democracy*, Stanford University, Johns Hopkins University Press, 2005.
- El Canal de la Unión, Canal del Congreso (folleto).
- Gudiño Pelayo, José de Jesús. *Transparencia y democracia: límites y excesos*, 2004.
- Informe Latinobarómetro 2010.
- López Ayllón, Sergio y Merino Huerta, Mauricio. *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*, Cuadernos sobre rendición de cuentas 1, Secretaría de la Función Pública, 2009.
- Martínez Pandiani, Gustavo. "El impacto de la televisión en la Comunicación Política moderna. Signos Universitarios" en *Revista de la Universidad del Salvador*, ISSN 0326-3932, año 25, número Extra 1, 2006.
- Mexon Jr., Franklin G. y Upadhyaya, Kamal P. *Legislative Television as Political Advertising: a Public Choice Approach*, iUniverse, Inc., 2003.
- Modernización del Estado y fortalecimiento de la Sociedad Civil, Washington D.C., BID. 1996.
- O'Donnell, Guillermo A. "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, volume 9, number 3, July 1998.
- Primer Encuentro Internacional de Canales de Televisión Legislativos. Memoria. México, 2008.
- Salas, Leticia. "Ocho Años del Canal del Congreso", *Etcétera*, 2008.
- Salas, Leticia y Navarro, Fidela. "Parlamento en TV", *Revista Mexicana de Comunicación*, marzo-abril 2009.
- Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Barcelona, 2007.
- Transparency International Source Book 2000. *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*.
- Vallés, Josep M. *Ciencia política. Una introducción*, Ariel, Barcelona, 2007.
- Villanueva, Ernesto. "Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México", *Derecho Comparado de la Información*, número 1, enero-junio de 2003.

Marco normativo consultado:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Código de Ética del Canal del Congreso.

Ley Federal de Radio y Televisión.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
Políticas Generales del Canal del Congreso.
Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Categoría B

El **Canal** del **Congreso** como órgano de fortalecimiento para la **democracia** nacional



Leslie Angélica Osorno Martínez

Seudónimo: SKYLAR

Introducción

En la actualidad, ser político es una de las profesiones con mayor desprestigio entre la sociedad mexicana, y no se debe precisamente al desempeño que éste realice, sino a la falta de cultura política que existe en el país:

Un verdadero cambio democrático de las estructuras de la sociedad no puede dejar de lado a los medios de comunicación; por el contrario, constituyen un importante sostén para la expresión pública estatal. Todos los medios tienen responsabilidades públicas. En todo caso, lo más relevante del debate actual sobre el papel de los medios modernos de comunicación es el reconocimiento de que los medios, todos, y con mayor razón los de carácter público, están llamados a ser un instrumento fundamental en la consolidación de las democracias.¹

¹ Ortega Ramírez, Carmen Patricia. *La otra televisión. Por qué no tenemos televisión pública*, México, Análisis, Ediciones y Cultura A. C., 2006, pp. 240-241.

El papel de los medios de comunicación en este rubro ha sido casi nulo, pues en lugar de beneficiar a la formación de los ciudadanos, los bombardea con una cantidad inmensurable de información de la cual se desconoce su verosimilitud y muestra a los legisladores como un foco rojo rodeado de corrupción y *marketing*. Por tal motivo, los medios en la actualidad impactan a la sociedad significativamente, como señalan Jiménez Ayala y Ocampo Alcántar, en su estudio sobre la cultura política:

Los medios de comunicación se han convertido en una de las agencias de socialización más importantes, sobre todo a partir de las últimas décadas, debido a su capacidad de penetración para llegar rápidamente a las amplias masas de la población, como es la televisión en el mundo actual.²

El ciudadano no se da la oportunidad de ver más allá de lo que los medios comerciales le ofrecen, y las escuelas, por su parte, no fomentan la educación cívica más allá de los artículos de la Constitución Política. La formación de valores sociales se está perdiendo, y la democracia se ha convertido en una utopía que el pueblo mexicano anhela alcanzar. Hoy en día, la confianza política está en decadencia y es necesario reforzarla pues permite que alguien sienta una actitud abierta, cooperativa o tolerante en sus interacciones con los demás en la vida cívica. Confiar en la política, en el sistema político, en los representantes y en los ciudadanos, es básico para el mantenimiento del orden social, ya que “la confianza política es esencial para el funcionamiento de la democracia”.³

Otro problema, además del descuido del sistema educativo por fomentar la educación legislativa, es la desinformación en la sociedad. En diversas encuestas realizadas en 1994, 1999 y 2001 por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Federal Electoral (IFE), la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), referente al nivel de información que tie-

² Jiménez Ayala, René y Ocampo Alcántar, Rigoberto. *Cultura política, participación ciudadana y democracia*, México, Publicaciones Cruz O., S. A., 2005, p. 84.

³ *Ibíd.*, p. 36.

ne la sociedad mexicana y su interés hacia la participación política, se obtuvieron los siguientes resultados:

En 1999 sólo el 45 por ciento de los mexicanos acostumbraba leer, ver o escuchar noticias o programas sobre política. La información obtenida en los periódicos por los mexicanos es baja. En el 2001, cuando se preguntó a los encuestados si durante la semana anterior habían leído noticias políticas en el periódico, el 78.38 por ciento respondió que no lo hizo ningún día. A pesar de que debe ser considerado el hecho de que la mayor parte de los mexicanos se informa por la televisión, no deja de ser demasiado bajo el porcentaje de la población que no se informa en periódicos. Así, de los medios de comunicación, el que mayor impacto tiene en la socialización en México es la televisión, siendo del 87 por ciento en 1994, 74 por ciento en 1999, y 80.11 por ciento en 2001.⁴

Lo anterior representa un alto porcentaje de ciudadanos lejanos a la participación social que el país requiere para salir adelante, pues cada legislador representa a un segmento de la sociedad que no le exige ni es copartícipe en las actividades que lleva a cabo en las cámaras legislativas, además de que apunta como principal fuente de información la televisión, medio más influyente en la cultura mexicana popular:

En una sociedad democrática, la existencia de hombres mejor informados y más vigilantes, es de gran importancia; sin embargo, su lugar en la comunidad no debe estar aislado de los demás, ni debe dominar a nadie, sino más bien deben ocupar estos hombres una posición gracias a la cual la comunidad pueda compartir sus elevadas cualidades mediante un intercambio mutuo. Una sociedad verdaderamente democrática integrará a esas personas con mayores talentos y cualidades, no mediante el aislamiento, sino estableciendo líneas de comunicación entre ellos y el resto de la comunidad. La otra consecuencia del ideal de la tolerancia creadora es la tarea que consiste en establecer una finalidad común y una verdadera cooperación con los que disienten, que siempre están en fermento.⁵

⁴ Ibíd, p. 26.

⁵ Karl, Manheim. *Libertad, poder y planificación democrática*, México, FCE, 1974, 249 pp.

Es importante destacar que el Canal del Congreso, es un medio público joven, que con poco más de una década, ha adquirido una posición notable dentro de la sociedad. La existencia de una televisora que, a través de sus cámaras, muestre a los mexicanos el trabajo que se realiza en el Congreso de la Unión, uno de los tres poderes de la nación, significa un avance en la transparencia de las actividades y de la toma de decisiones que ahí se llevan a cabo. Es necesario considerar que:

...los gobiernos y las instituciones políticas y sociales requieren de un apoyo permanente y mayoritario de los ciudadanos para conservar su estabilidad y legitimidad. Esta última implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad.⁶

Es por ello, sin duda alguna, la otra cara de la moneda, que lejos de desprestigiar al legislador, lo acerca al ciudadano que le dio su voto y a muchos más que pueden evaluar su desempeño pero de una forma transparente. Lamentablemente, en la actualidad, el canal sólo está al alcance de las personas que cuentan con el servicio de televisión de paga, y esto permite que la difusión de estas acciones llegue a una minoría de la población. Sin embargo, esta institución se fortalece poco a poco entre los televidentes como un órgano que aporta certeza sobre la información que transmite, pues el individuo tiene la oportunidad de ver los trabajos en comisiones sin ediciones maniobradas ni que favorezcan a algún sector en particular; y la pluralidad que maneja el canal en sus coberturas es una muestra de que la democracia es posible dentro de los medios de comunicación nacionales. El ejercicio de la ciudadanía o participación ciudadana presupone algunas condiciones, entre ellas la pertenencia a una comunidad política en forma activa.

Una vez que he mencionado los factores principales de interés, definiré la línea de investigación de este trabajo. La estructura del ensayo abordará la importancia del canal legislativo dentro de la sociedad mexicana y estará conformada de la siguiente manera: en primer lugar, me refe-

⁶ Jiménez, *op. cit.*, p. 35.

riré a la importancia de fomentar la cultura política dentro de la sociedad mexicana y cómo es que las acciones políticas incumben a la sociedad civil. Como segundo punto de análisis, trataré la función del Canal del Congreso como medio público y el modo en que podría fomentar la participación ciudadana; posteriormente, señalaré algunos conceptos sobre el proceso pedagógico y la televisión, además de considerar la forma en que el canal cumple con estos lineamientos a través de su programación.

En este sentido, en el presente ensayo escribiré los principales conceptos que podrían conducir a la consolidación del Canal del Congreso como un medio que contribuya a la formación de una cultura cívica en el ciudadano mexicano, así como un órgano de democracia, que en acontecimientos relevantes, como serán los procesos electorales de 2012, por citar un ejemplo, fomentará la transparencia en las actividades que desarrollan los partidos políticos de nuestro país.

Cultura política en la sociedad mexicana

La educación ciudadana es un elemento indispensable para lograr la democracia en una nación, la existencia de una sociedad que exija sus derechos y sea libre en expresar sus ideas, conseguirá conformar una buena relación entre su gobierno y la ciudadanía. Hoy en día, nos enfrentamos ante una sociedad que no está informada, que desconoce el nombre de sus representantes o las actividades que se llevan a cabo en el Congreso de la Unión. El Canal del Congreso, por su parte, fomenta en cada uno de los ciudadanos la cultura política, pero, ¿qué es la cultura política? Jiménez Ayala lo define como “el conjunto de orientaciones que los individuos de una sociedad tienen de modo efectivo hacia su sistema político en general, hacia alguno de sus componentes, hacia otros individuos o hacia sí mismos”.⁷ Por ser fundamental en el proceso democrático, el ciudadano se define como:

...un tipo de individuo articulado en un espacio sociopolítico dado, con una forma de gobierno determinado. Se le supo-

⁷ *Op. cit.*, Jiménez, p. 11.

nen características especiales y estar altamente involucrado en el conjunto de la vida pública de su ciudad. Aristóteles utilizó esta figura para integrarla con los conceptos de ciudad y democracia, sin considerar, desde luego, que el ciudadano pudiera encontrarse no sólo con formas de gobierno democrático, sino también con otras distintas, como un Estado oligárquico. Sin embargo, es en las primeras donde se encontraba el derecho común limitado de ser miembro de la asamblea pública y juez.⁸

Una vez definidos estos conceptos, es importante mencionar que para construir una vía hacia la democracia, se requiere de la inclusión del ciudadano en el sistema político, y la única manera de llevarlo a cabo es a través de su participación en este rubro. La mayoría de las personas sólo ubica al político cuando está en campaña, pero una vez efectuados los comicios electorales se olvida de la persona por la que votó. “El fortalecimiento del sistema electoral y los cambios en las formas de representación política constituyen hechos sustanciales en nuestro proceso de transición a un Estado más democrático”.⁹

Actualmente, el triunfo del representante político no se gana por los proyectos de trabajo, sino por su campaña política, es decir, que al político le conviene más diseñar una imagen publicitaria en lugar de programas sociales que beneficien a los ciudadanos; la razón se debe a que los medios han educado de esta manera a la sociedad, de tal forma que la mayoría vende espacios para que los partidos políticos armen campañas electorales que no son más que estrategias con un mensaje ofensivo hacia sus opositores.

En México, el gasto que los partidos políticos hacen al comprar espacios en los medios de comunicación para difundir su propaganda en las campañas electorales ha venido aumentando de manera importante.¹⁰

Por tanto, la cultura política es necesaria en nuestra sociedad porque:

⁸ *Ibíd.*, p. 75.

⁹ Ortega, *op. cit.*, p. 257.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 253.

...se interesa entonces por la forma en que amplias masas de ciudadanos evalúan sus instituciones políticas, sus símbolos y sus representantes. Cuando se dice que la cultura política de una nación está ampliamente integrada, significa que la mayor parte de la población comparte similares actitudes, las cuales son de cierta manera compatibles con las instituciones propias del sistema dentro del cual viven.¹¹

Los medios comerciales, mucho han tenido la culpa del desinterés en la labor social del político, ya que lejos de ser una vía de formación cívica, degradan aún más la profesión de la política, cuando en realidad deberían mostrar un perfil enfocado hacia el crecimiento social. El Canal del Congreso, por otra parte señala dentro de su función que:

...se suma a los mecanismos políticos, sociales y de comunicación que buscan consolidar la vida democrática de México. Su relevancia estriba en la importancia del papel de las asambleas legislativas y en su comprensión por parte de los ciudadanos, de tal manera que se logre la legitimidad general y la cohesión social en torno a los asuntos clave para la nación.¹²

De este modo, el canal legislativo mantiene entre sus principios el desarrollo de una cultura política que fomente el interés de la sociedad civil por conocer las actividades de senadores y diputados, creando así, un vínculo con su representante; además de integrarlo a la participación ciudadana.

Existen factores secundarios que ofrece el canal, como la formación de valores cívicos, sociales y de tolerancia, así como el fomento a los principios de libertad, igualdad y justicia difundidos en el mundo de manera general a partir de la Revolución francesa de 1789. Estos valores y normas de la democracia permiten que:

...para que un individuo pueda tener una participación activa o democrática, es necesario que haya internalizado un patrón de normas y valores o adquirido un *habitus*, de acuerdo a la célebre expresión de Pierre Bourdieu. Este patrón es parte de

¹¹ Ibíd, p. 12.

¹² "Función social", *Portal de internet del Canal del Congreso*, <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_imagen/seccion.php?id=2>, enero de 2011.

su orientación y son reglas útiles para el mantenimiento de la estabilidad social e institucional. La internalización y el *habitus* significan que los individuos han asimilado en su interior ciertas disposiciones duraderas o reglas que los integran en las distintas instituciones o en los espacios sociales en los cuales se desenvuelven o desempeñan normalmente, permitiéndoles actuar en situaciones muy específicas.¹³

El individuo que vota, elige al representante con el que comparte valores o afinidad moral, y es a través de este espacio que él sigue los trabajos legislativos que desempeña en el Congreso. A través de esta ventana de transparencia el ciudadano acompaña a su representante en las decisiones que impactarán el desarrollo del país.

Los estudios sobre la participación ciudadana y procesos democratizadores han venido adquiriendo una importancia creciente en los últimos años. Este hecho está íntimamente relacionado con las modificaciones que han venido enfrentando, en distintos niveles y grados, las estructuras sociales y políticas de las sociedades avanzadas, y sobre todo de las que se encuentran en transición a la democracia. “La participación es, incluso, un proceso de generación de conciencia crítica en el ciudadano.”¹⁴

El Canal del Congreso fomenta la cultura política del país, debido a que sus intereses no se basan en la promoción de los legisladores, al contrario, cuenta con el perfil de pluralidad entre los partidos políticos nacionales.¹⁵ Jiménez Ayala plantea que existe una clasificación de la educación política¹⁶ y la describe en dos puntos:

¹³ Jiménez, *op. cit.*, p. 84.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 49.

¹⁵ El partido, un elemento distintivo de un orden político. Su desarrollo está basado en tres funciones: organizar la participación política de los ciudadanos, sumar y representar los intereses que existen en la escena social, y tercero, intermediar las relaciones entre las fuerzas sociales y el gobierno representativo. Estos tres ejes de acción partidaria en una sociedad moderna son a su vez determinados por reglas procedimentales cuando se trata de un régimen democrático.

¹⁶ Jiménez, *op. cit.*, pp. 15-16.

1. *El ámbito de las actividades, temas y decisiones que son percibidas por los individuos como relevantes para la administración del poder público.*

El canal legislativo es un órgano que incluye a la sociedad civil, y su misión es la de mantener informado a sus televidentes sobre las actividades que se desarrollan en el pleno de ambas cámaras, este hecho dota al espectador de las herramientas para tener noción de la manera en que se abordan las principales problemáticas del país y qué solución es la que se plantea al respecto. Un ciudadano que de manera transparente tiene los testimonios de los legisladores, tendrá la oportunidad y las herramientas para ser partícipe del proceso democrático que se requiere hoy en día.

2. *El cuerpo de sabiduría y conocimiento de la gente que hace posible comprender y encontrar significado, explicar y predecir las conductas que son percibidas, por la misma gente, como políticamente relevantes.*

El Canal del Congreso ofrece a la sociedad la información que requiere para analizar el desempeño de los legisladores y, así, evaluarlos de acuerdo a las expectativas que tenía en su representante. El hecho de estar consciente del ejercicio político que éste lleva a cabo, le permitirá en un futuro decidir si desea que esa fracción parlamentaria lo siga representando en el Congreso de la Unión. Para comprender y encontrar el significado de estas representaciones, se presentan conductas que son percibidas como:

1. Los valores asumidos que son más sensibles a la acción política.
2. Los estándares aceptados como válidos para medir y evaluar la conducta política.

3. Las identidades legítimas que la gente puede asumir en la contienda por el poder y la identidad común que provee la política para todos.¹⁷

Con la presencia de una sociedad informada sobre los procesos políticos que se llevan a cabo en nuestro país, se dará pie a la participación ciudadana, cuya función primordial es la de ejercer una retroalimentación entre el político y el ciudadano, fomentando así, los niveles de participación que señala Jiménez Ayala en los siguientes conceptos:

- *Información*: La población tiene derecho a ser informada sobre los asuntos públicos, de lo contrario, no podría comprometerse efectivamente si no tiene conocimiento sobre el tejido público de su comunidad local, regional o nacional.
- *Consulta*: los individuos que pueden ser afectados directa o indirectamente por una decisión gubernamental, tienen el derecho a dar su opinión. La decisión se refiere al hecho de participar en la formación final de la voluntad que determinará un curso de acción específico.
- *Control*: es el derecho de los ciudadanos a ejercer acciones de fiscalización social sobre la gestión pública, ya que una vez tomada la decisión se requiere también de mecanismos que permitan la verificación del cumplimiento de la decisión adoptada.
- *Ejecución*: es un ámbito de profundidad que merece un delicado análisis, ya que si proviene de un proceso de formación de voluntad concertado, mediante los niveles anteriores, es entonces un salto cualitativo importante en la plenitud de la participación.¹⁸

Hasta el día de hoy, el Canal del Congreso se ha presentado ante la sociedad como un medio de comunicación con vocación de servicio a la ciudadanía, y se encuentra en constante renovación de las vías de co-

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ *Ibíd.*, p. 75.

municación que fomenten el intercambio cultural entre la transmisión de sus contenidos y la opinión pública. Como ejemplo, tenemos que a través del buzón de voz, la cuenta de Twitter y el portal de internet, se fomenta la participación ciudadana por medio de las nuevas tecnologías y, a su vez, crea una cercanía con la información que se presenta sobre las actividades legislativas.

Es importante reflexionar sobre lo discutido en este segmento, pues el funcionamiento de la democracia se basa en el derecho a reivindicar todo interés particular, pero a condición de que sea un común denominador sobre el que se pueda construir el derecho general de la comunidad, del pueblo, de la nación. Sin esta eventualidad, la sociedad se corrompería y no tendría la posibilidad de hacer valer sus ideas ni de permitir el consenso de la población en general.¹⁹

El Canal del Congreso como medio público

Los medios públicos en nuestro país comparten un perfil en su manera de operar, debido a que, a diferencia de los medios particulares, fomentan valores, cultura y educación a la sociedad civil. Es su responsabilidad hacer un buen uso de la información que transmiten, así como la presentación de una programación de calidad que prolifere en un bienestar común:

La televisión pública es, por principio, un foro público, independiente de intereses comerciales y políticos, cuyo objetivo es fomentar el acceso a los ciudadanos a la vida política y su participación en ella. La legitimidad de su servicio procede del uso social que de ella hacen los ciudadanos.²⁰

Ahora bien, es importante mencionar que el Canal del Congreso pertenece a este rubro y cumple con una función social, que es la de fortalecer la cultura cívica de nuestro país. Para lograr una mejor comprensión

¹⁹ Cerroni, Umberto. *Reglas y valores de la democracia: Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*, México, Conaculta, 1991, p. 195.

²⁰ Ortega, *op. cit.*, p. 227.

sobre el canal legislativo como medio público, sustentaré los conceptos en los estudios de Patricia Ortega, especialista en medios de comunicación. En primer lugar, es necesario definir lo que es un medio público, y al respecto Ortega señala, que con el nombre de televisión pública se reconoce:

...a una emisora cultural, educativa o universitaria, como también a la televisión legislativa, a la del Estado, a la gubernamental o a otras formas de televisión que no tienen fines de lucro, y que, en la mayoría de los casos, están subvencionados con recursos del erario.²¹

La importancia del concepto “público” se puede definir como:

...lo que es de interés o de utilidad común, que atañe a lo colectivo, que concierne a la comunidad y, por ende, a la autoridad que de ella emana, contra lo privado como aquello que se refiere a la utilidad y al interés individual.²²

Así, el canal se presenta ante la sociedad con la función pública que sustenta en sus políticas de comunicación, en las cuales define:

...la función del Canal del Congreso como medio con vocación de servicio público del Poder Legislativo; extrae, ordena y enumera los valores contenidos en la normativa; establece catorce principios específicos derivados de los normativos, inspiradores de sus pautas de funcionamiento cotidianas, de su desarrollo, de sus objetivos y de su filosofía; y desglosa políticas orientadas al cumplimiento de los principios en los siguientes rubros: 1) contenidos y producción, 2) programación, 3) trabajo informativo, 4) relación con los legisladores, 5) gestión y transparencia, 6) relación con los públicos, 7) vinculación, 8) internet, 9) capacitación y actualización, y 10) avance tecnológico.²³

²¹ Ortega Ramírez, Carmen Patricia. *La otra televisión. Por qué no tenemos televisión pública*, México, Análisis, Ediciones y Cultura A. C., 2006, p. 17.

²² Rabotnikof, Nora. *El espacio público y la democracia moderna*, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 17.

²³ “Políticas de comunicación”, *Portal de internet del Canal del Congreso*, <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_imagen/seccion.php?id=3>, enero de 2011.

Es bajo estos principios que el Canal del Congreso participa en el proceso democrático que el país requiere al aportar funciones que implican un cambio en la mentalidad de la sociedad, ya que a través de sus contenidos enriquecen la opinión pública y fomentan la crítica de los ciudadanos que se mantienen informados por este medio. Al proporcionar una cultura política, como ya se mencionó en el apartado anterior, muestra a la televisión como un medio de servicio público con vocación de educar y crear una formación cívica y social en los televidentes:

En un proceso de construcción democrática, el espacio público se fortalece mediante la participación y organización de la sociedad civil, que recupera la capacidad de llenar de contenidos simbólicos a la política. El Estado deja de ser la institución que monopoliza a lo político y cede el espacio público a lo social.²⁴

El Canal del Congreso, a su vez, promueve el respeto y la inclusión de minorías por medio de su barra programática, como ejemplo tenemos: las cápsulas de *Anímate con tu Congreso* para el público infantil; *Con derechos*, que aborda problemas sobre discriminación; *Noticias del Congreso*, que incluye un recuadro con lenguaje de señas. Estos títulos muestran algunos elementos que permiten que la audiencia se identifique con la programación que ofrece el canal.

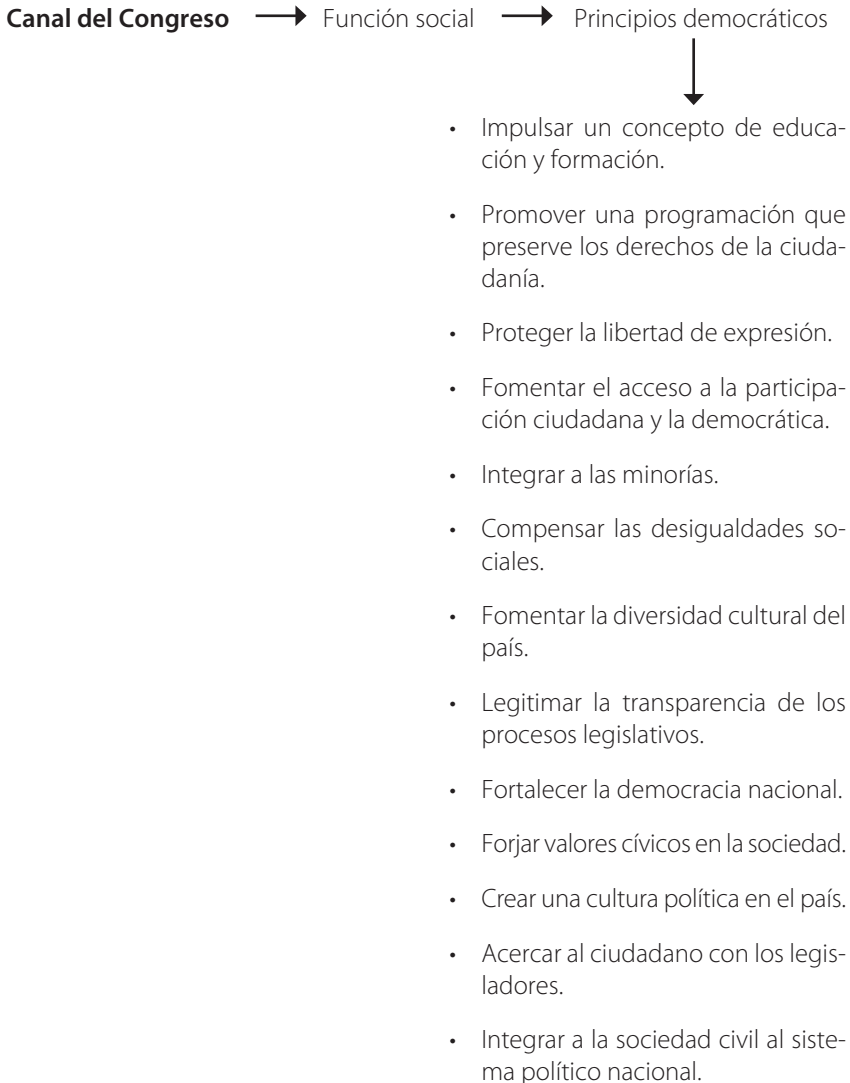
Otra característica de la función social que lleva a cabo, es la creación de formatos de programas de análisis y discusión sobre la agenda política, aspecto que ayuda al ciudadano a entender mejor, a través del trabajo informativo de sus conductores, lo que ocurre en el Congreso de la Unión:

Es importante resaltar que en la definición de los principios que han quedado en su reglamento, pero sobre todo en el ejercicio de la labor que ha desarrollado en sus primeros años, el canal legislativo no se ha limitado sólo a informar sino que también ha buscado propiciar la discusión y el análisis de los acontecimientos políticos, culturales y sociales de nuestra nación y del mundo, buscando con ello afirmar su función de servicio público.²⁵

²⁴ Ortega, *op. cit.*, p. 39.

²⁵ *Ibíd.*, p. 184.

Por tanto, el Canal del Congreso, dentro de la historia nacional, se ha convertido en un emblema de televisora parlamentaria que sirve a su sociedad como sustento de la democracia. A continuación, presento el siguiente esquema que desarrollé para ejemplificar el modelo con el que se desempeña el canal:



Ortega, por su parte, señala cinco puntos fundamentales del Canal del Congreso como medio público y enfatiza el concepto de contar con un Consejo Consultivo en el canal:

1) Definición jurídica o institucionalidad (que defina su marco, objetivo, función, etcétera), 2) definición de las funciones de servicio público (como función que provee el Estado), 3) autonomía política y financiera (estructura administrativa autónoma de los poderes del gobierno y los intereses comerciales), —en el caso del Canal del Congreso en su artículo 19 señala: “la existencia de un Consejo Consultivo con participación plural de la sociedad. Sin embargo, a cinco años de que el canal inició sus transmisiones su Consejo no había sido creado”—, y 5) pluralismo social, político y cultura (respeta las diversidad de opiniones).²⁶

En este sentido el canal legislativo cumple con sus funciones, y ha buscado “promover el desarrollo social y cultural de la sociedad y establecer una relación con los televidentes como ciudadanos y no como consumidores”.²⁷

Es indispensable que también se produzcan cambios en las estructuras de la cultura y de la comunicación. La consolidación de todo sistema democrático depende, a su vez, del crecimiento y fortalecimiento de una cultura de la democracia y de lo que hemos denominado en este trabajo como cultura de lo público. La televisión es hoy un espacio significativo para la expresión de los juicios públicos de ciudadanos que en el proceso democrático tienen el derecho de discutir, valorar y juzgar las acciones que realizan los grupos en el poder, así como influir en las decisiones que orientan la vida colectiva. La tolerancia, el debate y la crítica son elementos indispensables en la construcción de la democracia. La televisión se constituye entonces en uno de los espacios de comunicación más importantes para el desarrollo y la socialización de valores democráticos y de la cultura pública.²⁸

²⁶ *Ibíd.*, p. 198.

²⁷ *Ibíd.*, p. 15.

²⁸ *Ibíd.*, p. 256.

Ahora bien, existen dos organismos que regulan las actividades del canal y son las áreas responsables de sus actividades y programación. Estos órganos reguladores a través de su diseño plural enriquecen la labor legislativa, pública, pedagógica y social del Canal de Congreso. En primer lugar, se encuentra la Comisión Bicameral del Canal del Congreso, que está conformada por un grupo de legisladores, tanto diputados como senadores, y tiene como función principal la de vigilar que el canal actúe de acuerdo a la normatividad establecida en las políticas de comunicación del Canal del Congreso;²⁹ en segundo lugar, el canal cuenta con un grupo de académicos que conforman el Consejo Consultivo de la televisora, y son ellos quienes trabajan arduamente para ejercer propuestas en relación a la barra programática, reforzando así, la vocación de servicio público y pedagógico del canal. La supervisión que tiene a cargo de estos órganos reguladores, así como la constante interacción con los televidentes, aportan conductas y hábitos que fomentan la democracia nacional. La integración de la Comisión y del Consejo, son parte de las necesidades de los medios públicos, pues como Ortega señala:

En su organización interna, las televisoras públicas cuentan con un Consejo integrado por representantes de 'grupos socialmente relevantes' [...] este Consejo tiene importantes atribuciones como participar en las decisiones sobre los contenidos de la programación, en la planificación financiera y en sus asuntos de personal. Un intendente, que funge como director de los canales, es elegido por este Consejo. El Parlamento determina qué grupos pueden enviar representantes al Consejo cuya composición plural presupone que los miembros de las asociaciones políticas, económicas, civiles y culturales están obligados a representar a la sociedad en su conjunto y no ha intereses determinados.³⁰

Actualmente es destacable que el Canal del Congreso, desde su creación hasta el día de hoy, ha realizado su transmisión bajo los principios

²⁹ "Políticas de comunicación", *Portal de internet del Canal del Congreso*, <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_imagen/seccion.php?id=3>, enero de 2011.

³⁰ *Ibíd.*, p. 73.

de un servicio público, debido a que aporta a la sociedad una vía de comunicación entre el Congreso y el ciudadano, transparentando las actividades parlamentarias y mostrándole al televidente cómo se trabaja en la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

De igual manera, se muestra incluyente con las minorías, porque brinda alternativas para mantenerse en contacto, es decir, si una persona no cuenta con servicio de televisión de paga, puede acceder a la transmisión del canal a través del portal de internet, promoviendo el libre acceso de la ciudadanía a su programación en vivo. La integración de la sociedad por este medio, estimula la participación política, y este hecho forma parte de la soberanía nacional.

Es por este motivo que el canal legislativo de la República mexicana se encuentra al nivel de otras televisoras parlamentarias que transmiten en otros países; y el Canal del Congreso es, por tanto, un medio competente que tiene como mayor objetivo el fortalecimiento de la democracia.

Educar con la televisión

Como ya se trató en la sección anterior, el Canal del Congreso es un medio de servicio público, y como tal, tiene la responsabilidad de atender las necesidades de la audiencia en su diversidad. Por tal razón, transmite contenidos de calidad adecuados para el perfil de su programación.

El canal legislativo de la ciudadanía mexicana puede convertirse en un modelo pedagógico de cultura política, ya que los programas que transmite proporcionan información que fomentan una formación cívica, social y política. La barra programática del canal ofrece al televidente elementos educativos que pueden trascender en su formación porque la televisión puede ser:

un instrumento indispensable para enseñar a los hombres a comunicar mejor y aprovechar mejor los intercambios que se establecen entre ellos. Por consiguiente, entre la comunicación y

la educación hay una relación recíproca que se enriquece constantemente.³¹

Es así que la selección de contenidos cumple con la característica de fortalecer informativamente al ciudadano, porque cuando el canal hace partícipe a los grupos vulnerables, o bien a la sociedad en general, se produce una retroalimentación y un proceso de identificación con el canal mismo, pues de esta manera el sistema político se muestra incluyente con todos los sectores de la sociedad. Es una forma clara de diseñar modelos pedagógicos con los medios. El canal fomenta espacios de opinión, discusión, análisis, debate y participación; cada mensaje de su buzón de voz, cada correo electrónico o mensaje de Twitter que recibe, es una interacción con su público, de escucharlo y atender sus aportaciones, además de que se enriquece el propio canal; un medio incluyente que no discrimina a nadie.

Otro factor importante es la señal abierta;³² hecho que implicará un mayor reto, pues deberá implementar estrategias programáticas destinadas a un público masivo que expondrá los contenidos y transmisiones del canal en el ojo del huracán. El Canal del Congreso estará comprometido a ofrecer contenidos de interés que sean competentes con los otros canales de frecuencia abierta:

La verdadera contribución de la televisión digital se haya en su capacidad para reutilizar, empaquetar y reorganizar según nuevos criterios de valor. La nueva televisión ya no se puede permitir el lujo de asumir unos costes de producción más o menos elevados y quemar un programa con una sola emisión y alguna que otra redifusión. Desde la fase misma de diseño, los contenidos deben ser pensados desde una perspectiva de explotación múltiple, y más aún si ponemos el acento en el valor pedagógi-

³¹ García Matilla, Agustín. *Una televisión para la educación. La utopía posible*, Editorial Gedisa, España, 2003.

³² "Cofetel entrega permiso a Canal del Congreso para operar en señal abierta", en *Etcétera*, <<http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=3248>>, enero de 2011.

co pensando en el aprovechamiento social, educativo y cultural desde la fase de la idea misma.³³

El diseño de un nuevo proyecto deberá ofrecer a la ciudadanía contenidos que le permitan:

comprender la producción social de información y comunicación, saber valorar cómo funcionan las estructuras de poder, cuáles son las técnicas y los elementos expresivos que los medios maneja, y poder apreciar los mensajes con suficiente distanciamiento crítico, minimizando los riesgos de manipulación como actúan en ocasiones otros medios.³⁴

Como señala Jean Mouchon: “las nuevas prácticas televisivas establecen una nueva relación con la realidad”.³⁵

Acerca de los contenidos, es importante señalar que además de transmitir las reuniones de los legisladores, el canal ha realizado un esfuerzo mayor para transmitir series³⁶ especializadas, dirigidas a una amplia gama de audiencia. Programas como *Memorias del Congreso Mexicano*, *México en la Historia* e *Impronta*, fomentan en el ciudadano valores nacionales al informar al televidente sobre cómo se forjó la historia nacional, y evoca en ellos una identidad con sus raíces y su origen, además de que fomenta el amor a la patria. A su vez, *Anímate con tu Congreso*, *En la Banqueta*, *Con derechos* y *Visión Universitaria*, son programas con una categoría que se dirige a públicos diferentes, como niños, mujeres y jóvenes; es decir, que permite la participación de la sociedad civil. Finalmente, *Mesa de Diálogo*, *Debates*, *Reflexiones desde el Congreso* y *Noticias del Congreso*, son programas que el canal presenta como espacios de análisis en donde sus conductores especializados presentan al televidente la información parlamentaria de una forma ágil y sencilla:

³³ García, *op. cit.*, p. 215.

³⁴ *Ibid.*, p. 180.

³⁵ Mouchon, Jean. *Política y medios. Los poderes bajo influencia*. Editorial Gedisa, Barcelona, 1999, p. 28.

³⁶ “Nuestros contenidos”, *Portal de internet del Canal del Congreso*, <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_imagen/seccion.php?id=58>, enero de 2011.

La expresión política en la televisión no puede apartarse demasiado abiertamente del funcionamiento de ese medio ni de sus prácticas cotidianas. Sólo los profesionales de la televisión son capaces de concebir emisiones que estén en fase con la programación. [...] Este cambio tiene valor simbólico, pues legitima el espacio televisivo como un espacio principal de la comunicación política.³⁷

Es así que quisiera terminar con la siguiente reflexión; a través de contenidos como los ya citados, el Canal del Congreso se convierte en un medio pedagógico que refuerza la educación cívica del ciudadano, además de que le permite discutir, valorar y evaluar las actividades que el legislador tiene en la Cámara. La opinión del ciudadano es tomada en cuenta y se refleja en el constante crecimiento que el canal ha tenido en la última década y que, por supuesto, debe seguir en constante progreso.

Conclusión

El Canal del Congreso ofrece a la sociedad mexicana un espacio informativo y cultural que establece nuevas formas de comunicar la situación política del país. A través de sus transmisiones abre un espacio hacia la transparencia que legitima las actividades de la agenda legislativa. En cada una de las coberturas que realiza funge como un órgano democrático, comprendiendo el concepto de democracia como una doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno,³⁸ de tal forma que este medio de comunicación contribuye al progreso de la soberanía:

La comunicación política ha quedado redefinida. La era de las certezas programáticas pasó a dejar su lugar a la época del perfil bajo. Obligado a erigir la prudencia y el pragmatismo como virtudes cardinales, el actor político se siente bajo control permanente. Su lógica de conducta se ordena y se comprende con

³⁷ Mouchon, *op. cit.*, p. 28.

³⁸ "Democracia", *Real Academia de la Lengua Española*, <http://buscon.rae.es/draeI/SvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=democracia>, enero de 2011.

referencia a las demandas del público y con referencia a las dificultades previsibles para satisfacer esas demandas.³⁹

La vigilancia ciudadana fomenta las nuevas formas de hacer política en la actualidad, los legisladores saben que su trabajo es observado y, por tanto, se ven en la tarea de ejercer un buen papel en el pleno; están conscientes del compromiso con su ciudadanía, así como de la integración ciudadano-legislador que promueve el Canal del Congreso. "La presión del público por obtener una expresión directa en los medios refleja su voluntad de ejercer un derecho de vigilancia sobre el discurso político."⁴⁰ La presencia del canal en los diferentes eventos compromete la conducta del político y la vigilancia a la que se refiere Mouchon, se convierte en la transparencia que aporta este medio público.

Se avecinan tiempos difíciles, nos encontramos a un año de las elecciones presidenciales, y el Canal del Congreso se convertirá, en breve, en un órgano que dará fe y testimonio del comportamiento de los legisladores.

El papel del Canal del Congreso, hoy en día, consiste en construir un sistema de comunicación más democrático, a través de sus contenidos. Para fomentar en mayor nivel la participación ciudadana, sería trascendental crear un Consejo Ciudadano que participe a la par con la Comisión Bicamaral del Canal del Congreso y el Consejo Consultivo, es decir, que la creación de una comitiva conformada por la sociedad civil permitiría una retroalimentación más cercana con los televidentes.

La función social que ejerce el canal permite a la ciudadanía contar con un modelo de televisión parlamentaria que fortalece la democracia nacional, ya que está conformado por los valores éticos, civiles y sociales que requiere la sociedad mexicana para integrarse al sistema político en México, por tanto, el canal se ha convertido desde su origen hasta el día de hoy en un órgano de ayuda para el fortalecimiento de la democracia nacional.

³⁹ Mouchon, *op. cit.*, p. 124.

⁴⁰ *Ibíd.*

Bibliografía

Cantú, María Elena. *Medios & Poder. El papel de la Radio y la Televisión en la Democracia Mexicana*. Grupo Editorial Norma. México, 2004.

Cerroni, Umberto. *Reglas y valores de la democracia: Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*. CONACULTA. México, 1991.

Conill, Jesús. *Ética de los medios, una apuesta por la ciudadanía audiovisual*. Editorial Gedisa, Barcelona, 2004.

García Matilla, Agustín. *Una televisión para la educación. La utopía posible*. Editorial Gedisa, España, 2003.

Jiménez Ayala, René y Rigoberto Ocampo Alcántar. *Cultura política, participación ciudadana y democracia*. Publicaciones Cruz O., S. A., México 2005.

Mannheim Karl. *Libertad, poder y planificación democrática*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 249 págs.

Mouchon, Jean. *Política y Medios. Los poderes bajo influencia*. Editorial Gedisa, Barcelona, 1999.

Rabotnikof, Nora. *El espacio público y la democracia moderna*. Instituto Federal Electoral, México, 1997.

Ortega Ramírez, Carmen Patricia. *La otra televisión. Por qué no tenemos televisión pública*. Análisis, Ediciones y Cultura A. C., México, 2006.

Piccini, Mabel y Nethol, Ana María. *Introducción a la pedagogía de la comunicación*, Editorial ITESO, México, 1984.

Páginas de internet:

Revista *Etcétera online*, "COFETEL entrega permiso a Canal del Congreso para operar en señal abierta", consultada en <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=3248>, enero 2011.

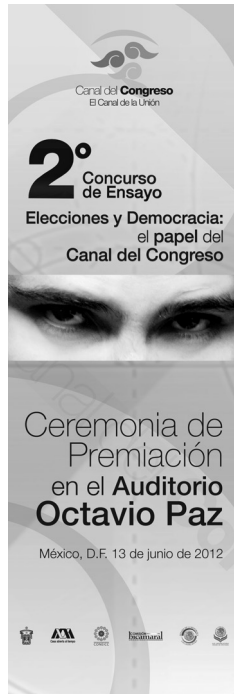
Portal de Internet del Canal del Congreso, "Función social", consultado en http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_imagen/seccion.php?id=2, enero 2011.

Portal de Internet del Canal del Congreso, "Políticas de Comunicación", consultado en http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_imagen/seccion.php?id=3, enero 2011.

Portal de Internet del Canal del Congreso, "Nuestros contenidos", consultado en http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_imagen/seccion.php?id=58, enero 2011. *Real Academia de la Lengua Española online*, "Democracia". Consultada en http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=democracia. enero 2011.

Ganadores del segundo
concurso de **ensayo**
2012

Categoría **A** y Categoría **B**



Elecciones y democracia: El **papel** del **Canal** del **Congreso**

Categoría A

Deliberación, **democracia** y medios: El papel del **Canal del Congreso** en la función parlamentaria



Mauro Arturo Rivera León

Seudónimo: Ofelia Oldendorff

*“Siempre se le ha atribuido a la prensa, a la radio y
televisión un especial significado democrático:
una difusión más amplia de información e ideas.”*

GIOVANNI SARTORI

Resumen

En el presente ensayo se aborda el papel que debe jugar el Canal del Congreso como medio de comunicación parlamentaria. Se argumenta que el moderno proceso parlamentario ha pasado de ser una discusión entre individuos a ser una discusión eminentemente de partidos políticos. Lo anterior, ha ocasionado que el principal objetivo del debate y la deliberación parlamentaria sea la sociedad y no sólo los propios representantes; lo que provoca un “giro deliberativo”. Ante tal perspectiva, diversos parlamentos han abierto canales televisivos como medio de acercar a la ciudadanía a la función de sus representantes. Se

sostiene que la divulgación de lo debatido en sede parlamentaria genera una legitimación orgánica del cuerpo legislativo, fomenta la responsabilidad de los representantes frente a los representados, permite la identificación de los partidos políticos a través de la acción directa de sus postulados y coadyuva a generar una opinión pública informada. Un canal parlamentario, como el Canal del Congreso, puede contribuir al fortalecimiento democrático, si sus funciones son realizadas con imparcialidad, ausencia de ponderación, estabilidad faccional y buscando la maximización de la audiencia.

I. Parlamento y deliberación

A) El giro deliberativo: la ciudadanía como objetivo parlamentario

No cabe duda que la función del parlamento moderno es una función deliberativa; es el discurso crítico. Para Habermas, la deliberación es la esencia misma de la democracia.¹ Esta tendencia deliberativa no obedece a razones accidentales, sino a la natural evolución de la función representativa. Inicialmente, los representantes eran concebidos como simples portavoces de las instrucciones de sus electores, vinculados por un cuaderno de mandato.

Sin embargo, a partir del *Discurso a los electores de Bristol*² y la propia Revolución francesa,³ se desarrolla una nueva concepción del representante: alguien independiente jurídicamente de sus electores, electo por sus cualidades, por sus luces.

¹ Habermas, Véase Jürgen. "Drei normative Modelle der Demokratie", en Münkler, H. (coord.), *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München, Serie Piper, p. 11 y ss., 1992.

² El ejemplo es clásico: Edmund Burke, "Discurso a los electores de Bristol" (1774), en *Edmund Burke: Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, pp. 309-314; reiterado en Edmund Burke, *Reflexiones sobre la Revolución en Francia* (1790), Trad. Carlos Mellizo, Alianza Editorial, Madrid, 2003, pp. 59-64.

³ Cfr. Franck Alengry, *Condorcet: Guía de la revolución francesa*, París, Editorial Giard et Brière, 1971.

Esta nueva forma de plantear al representante individual, lógicamente tiene incidencia en el trabajo del parlamento: ha emergido ahora un cuerpo legislativo que toma decisiones con base en la discusión y confrontación de ideas. Aun cuando la concepción se presentaba como una teoría loable, pronto la corporativización del parlamento convirtió a la teoría de la discusión en la práctica del partido político.⁴ Las diferentes constituciones terminaron por reconocer a los partidos políticos como los encargados de encauzar la voluntad popular en opciones concretas. La votación en grupo trasladó el eje de discusión y la convicción de los argumentos en la fuerza del partido político.

Esta peculiar organización de los cuerpos legislativos exigía del representante individual un mínimo de disciplina⁵ y una adhesión a los postulados del partido. Naturalmente, el peso de la argumentación tiene una importancia acotada,⁶ y el discurso comenzó a pretender trascender las fronteras del recinto parlamentario. El destino del discurso y la intervención de los representantes de la nación, no se limitaban ya a dirigirse a los otros parlamentarios o a los otros grupos políticos, se dirigía a los ciudadanos y electores. Este giro deliberativo tiene, cuando menos, dos funciones de especial importancia. En primer lugar, que el discurso parlamentario se dirija indirectamente a la ciudadanía, produce un cierto efecto de control sobre los representantes, al permitirle al elector evaluar a los grupos políticos y, en función de ello, emitir su

⁴ Escudero, Piedad García. "El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 28, Madrid, 2º semestre, 2011, p. 216; en el mismo sentido Pauner Chulvi, Cristina, "El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos", en *Revista de Derecho Político*, núm. 78, Madrid, 2010, p. 220.

⁵ La disciplina de partido no tiene, necesariamente, una connotación negativa. El moderno caso belga y la indisciplina parlamentaria en la restauración española, son ejemplos claros de crisis políticas provocadas por falta de disciplina de partido, y un gobierno que, privado de fuerza política, simplemente no podía gobernar.

⁶ Nos recuerda Zagrebelsky "...en un órgano parlamentario es normal que las decisiones sean tomadas siempre por la misma mayoría hasta que una nueva mayoría sustituya a la anterior", en Gustavo Zagrebelsky, *Principios y Votos*, Mínima Trotta, Madrid, 2008, p. 72. Zagrebelsky implícitamente admite que, en los Congresos modernos, más que la argumentación, la fuerza del grupo político es realmente decisiva.

voto.⁷ En segundo lugar, la publicidad del debate parlamentario y la orientación de este discurso generan una esfera de legitimidad para los representantes, completando el círculo comunicativo: el elector se dirige al representante cuando le otorga su confianza en la forma del voto, y el representante se dirige al elector cuando en la tribuna no sólo habla para el Parlamento, sino también al ciudadano.

B) Parlamento y medios de comunicación

El cambio de paradigma del discurso parlamentario presentó problemas evidentes. ¿Cómo lograr que las palabras del recinto legislativo fuesen escuchadas por la opinión pública?⁸

Las soluciones adoptadas fueron ampliando progresivamente la capacidad del ciudadano para monitorear el debate legislativo a través de un complicado proceso de ensayo y error.

Primero se optó por llevar un detallado diario de debates dentro de cada Congreso.⁹ Así, se instalaron oficiales taquígrafos que, palabra

⁷ Nos recuerda Bentham: *In an assembly elected by the people, and renewed from time to time, publicity is absolutely necessary to enable the electors to act from knowledge*, Jeremy Bentham, "An Essay on Political Tactics", en *The Works of Jeremy Bentham*, vol. II, Editorial William Tait, Edimburgo, 1843, p. 317. "En una asamblea electa por el pueblo y renovada de tiempo en tiempo, la publicidad es absolutamente necesaria para permitir a los electores actuar con conocimiento de causa" (traducción libre).

⁸ Nótese que, durante mucho tiempo, los parlamentos antiguos no sólo evitaban la publicidad de lo debatido, sino que la prohibían firmemente. Cuando el Parlamento coexiste con un monarca fuerte y los representantes no tenían garantías personales que los protegieran frente a la arbitrariedad regia, el secreto de lo debatido parecía ser el único medio de protección. Pedro de Vega, "El Principio de Publicidad Parlamentaria", en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, Madrid, núm. 43, enero-febrero, 1985, p. 46. Con el nacimiento de la inmunidad parlamentaria, el representante comenzó a tener una protección contra ataques políticos. Sobre el origen de la inmunidad aún se lee: Fernández Alfonso Miranda, "Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria", en *Revista de la Facultad de Derecho: Universidad Complutense de Madrid*, Monográfico, núm. 10, 1986, p. 175 y ss.

⁹ El ejemplo más temprano de ello lo representan los "*Votes and Proceedings*" del Parlamento inglés que comenzaron a llevarse esporádicamente desde 1509, aunque sólo hasta después de 1700 se llevarán a cabo de forma regular. En Francia, la

por palabra, escribían las opiniones de los legisladores y el desarrollo del debate. Para poder conocer lo que había sido debatido, bastaba entonces abrir el diario de debates y leer la sesión correspondiente. El problema pronto se hizo tangible, ¿cuántos diarios de debates podían distribuirse por todo el país? ¿Cuál era el porcentaje de población, de la Europa y América decimonónicas, que no sabía leer? La publicidad del diario de sesiones, tan útil para historiadores y académicos, era mucho menor para la ciudadanía en general.

Se pensó entonces que la simple apertura del recinto conllevaba automáticamente a la publicidad del procedimiento legislativo. Las puertas de los congresos fueron abiertas y pronto se instalaron secciones destinadas al público; bancadas de espectadores que podían contemplar el debate de sus representantes. Sin embargo, el modelo encerraba la misma discriminación implícita que un diario de debates. En primer lugar, era imposible que todos los ciudadanos pudieran acudir a un recinto naturalmente limitado en capacidad. Además, sólo los propietarios y personas económicamente solventes podían dedicar mañanas enteras a escuchar el debate de los representantes de la nación. Por último, los cuerpos legislativos frecuentemente se encuentran instalados en las respectivas capitales políticas, la apertura de sus puertas no permite que todos los ciudadanos puedan acudir a contemplar el debate, sólo quienes residen en la ciudad sede del Parlamento. La Revolución francesa y la Asamblea Nacional, serán testigos de butacas vacías: el ciudadano trabaja en las fábricas y el campo, no sentado como espectador en la tribuna. La apertura del recinto parlamentario era entonces una medida admirable, pero limitada a una mínima parte de la

Constitución de 1791, en su título III, capítulo III, sección 2ª, establecería que "Las deliberaciones del cuerpo legislativo serán públicas y las actas de las sesiones serán impresas". En México, el artículo 133 de la Ley Orgánica del Congreso establece que "Cada Cámara tendrá un órgano oficial denominado Diario de Debates en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, el nombre de quien presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden en que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura".

población. Serían los medios de comunicación los encargados de tomar la Cámara y llevarla a la opinión pública.

La idea de abrir las cámaras a la sociedad, encerró una posibilidad única para los medios de información y se creó así un periodismo parlamentario. La sección de la Cámara destinada al público, pronto se convirtió en anfitrión de periodistas¹⁰ y cronistas, que registraban con detalle las más acaloradas discusiones del Parlamento. A la mañana siguiente, las planas rotativas de los diferentes diarios, grabarían en sus páginas la discusión parlamentaria llevándola masivamente a los ciudadanos. Por primera vez, el debate en el seno de la Cámara puede ser leído por la ciudadanía a gran escala. Lo anterior, no obstante, presentó sus naturales limitaciones. Si el Parlamento ha cambiado de orientación su discurso, dirigiéndolo a la ciudadanía en general, es complicado entender por qué debe depender de un tercero (no siempre imparcial) el decidir los fragmentos de discurso parlamentario que conocerá el futuro lector; reseñar el debate parlamentario presenta al cronista un margen interpretativo que el lector no puede apreciar.

A partir del desarrollo de la televisión, la política ha sufrido un gradual proceso de televisación. En efecto, del griego *tele* y del latín *visio* (distancia y visión), este novedoso mecanismo de transmisión de imágenes permitió algo que, hasta entonces, parecía imposible: trasladar el ojo del vidente. En la segunda mitad del siglo XX se establece una firme tradición televisiva que permea en el ámbito político y naturalmente en el parlamentario. La televisión entra a los congresos; curiosamente, las cámaras van a las "cámaras".

Ahora, junto a los tradicionales cronistas y periodistas parlamentarios, ingresan en el seno del Congreso las cámaras de filmación y el

¹⁰ Aún hoy en día abundan las asociaciones de periodistas parlamentarios. La asociación de periodistas parlamentarios en España es un buen ejemplo de esta tendencia. Inclusive, el Parlamento europeo recientemente emitió una guía de acceso para periodistas parlamentarios, <http://www.europarlbarcelona.eu/ressource/static/files/Guia_pr_ctica_para_periodistas_ES.pdf>, 10 de febrero de 2012.

espectador experimenta una sensación desconocida: presencia exactamente lo que ocurre dentro del recinto legislativo.

Las televisoras, frecuentemente, hacían extensas grabaciones de los debates más acalorados y presentaban la discusión a sus verdaderos destinatarios. Inicialmente, los parlamentos prestaron una atención moderada a este tipo de debate televisado, dado su reducido alcance. Empero a partir de la extensión masiva de la televisión e internet, los diversos parlamentos han virado la mirada comprendiendo su oportunidad de legitimación como cuerpo legislativo. Por su parte, los partidos políticos ven en este tipo de transmisiones una forma de acercarse al electorado y presentar al ciudadano sus postulados esenciales en acción, a través de la discusión parlamentaria.

El propio Sartori reconocía la influencia que puede tener la televisión en la vida política, y el tradicional papel democratizador que se atribuía a los medios de comunicación. La frase de Sartori,¹¹ empero, no debe ser planteada fuera de su contexto natural. El politólogo italiano siente un especial recelo contra una excesiva mediatización de la política. El mismo *Homo Videns* de Sartori es el reflejo de la adopción avalorativa y acrítica de la información televisiva. De tal suerte, esta atribución de democraticidad (por utilizar la terminología de Sartori) será enteramente dependiente del propio medio. En el respectivo medio de comunicación parlamentaria, en su operación y contenidos, se demostrará si éste constituye un estorbo o un aliciente a la discusión democrática.

Los medios de comunicación parlamentaria, cuando son enteramente institucionales, tienen características definidas: pertenecen y son financiados por los parlamentos, su objetivo es la difusión del debate parlamentario (lo que normalmente puede restarle videntes potenciales), la información se presenta con una óptica más institucional que periodística, y su disponibilidad presupuestaria es limitada.¹²

¹¹ Nos referimos a la frase citada al inicio del ensayo. La hemos tomado de Giovanni Sartori, *Homo Videns: La sociedad teledirigida*, Tauros, Madrid, 1999, p. 127.

¹² Véase Fernando Huertas (coord.), *Televisión y Política*, Editorial Complutense, Madrid, 1994, p. 42.

Finalmente, una característica ulterior, a nuestro juicio, es la omisión de comerciales, sustituyéndose, por cápsulas de corta duración de temas de interés.

El rasgo del financiamiento público, mencionado anteriormente, debe considerarse esencial cuando se estudia a los canales parlamentarios. El financiamiento es uno de los principales condicionantes de la función. Cuando el financiamiento es público, el canal parlamentario cumple una función exclusivamente social y los contenidos pueden ser objetivos y meticulosos. En cambio, si el financiamiento es privado, no obstante el medio transmita la información del Parlamento, no deja de ser capital empresarial: un negocio. Esta naturaleza privada puede llegar a privilegiar contenidos parciales o alejados de la actividad parlamentaria en la búsqueda por alcanzar una mayor audiencia. En este sentido, privatización puede convertirse en sinónimo de parcialización.

C) Panorámica de medios parlamentarios

El Canal del Congreso mexicano se enmarca en una tendencia global de mediatización de la actividad de los representantes. Los modernos recintos legislativos ofrecen, en su mayoría, la posibilidad de observar la actividad de los parlamentarios; esta observación debe concebirse no como una dádiva del cuerpo legislativo, sino como un derecho de los ciudadanos.

El antecedente más remoto de un canal parlamentario moderno, lo tenemos en Canadá con el Cable Public Affaire Channel (CPAC). En efecto, el CPAC ha transmitido sesiones desde 1977 hasta la fecha.

En Gran Bretaña, desde 1992, opera el BBC Parliament, que da seguimiento a la Cámara de los Comunes, a la Cámara de los Lores, así como a las tres asambleas descentralizadas (Parlamento Escocés, Parlamento de Irlanda del Norte y la Asamblea de Gales). Al igual que la mayoría de los canales parlamentarios, BBC Parliament emite una programación no sólo parlamentaria, sino de interés político e histórico.

Francia tiene también su canal parlamentario, LCPAN, que opera desde 1993. El caso francés es peculiar dado que, en la nación gala, éste se concibe como una herramienta de formación. El propio lema del canal “información, civismo y pedagogía”, permite entrever que se busca crear una cultura ciudadana. A pesar de esta peculiar característica distintiva, LCPAN encuadra a la perfección en las características de los modelos de canales parlamentarios.

En Alemania, Phoenix emite programación referente al Bundesrat y Bundestag, así como noticias de interés general. Recientemente, las transmisiones han sido digitalizadas, por lo cual se ha ampliado la gama de usuarios: cualquiera puede acceder desde el portal de Phoenix a las sesiones en vivo del Parlamento alemán.¹³

España representa un ejemplo de la difusión de contenidos parlamentarios. Tanto el Congreso de los Diputados como el Senado tienen sendos canales televisivos. A partir de 1993, con la instalación de videocámaras en el hemiciclo, se abrió la posibilidad de transmitir los debates legislativos a la sociedad. Aun cuando el canal parlamentario tuviera un fructífero y temprano desarrollo, se han despertado críticas y suspicacias debido a su adjudicación a la iniciativa privada en el 2005.

Una combinación peculiar presenta C-SPAN en Estados Unidos. A pesar de dar cobertura al debate parlamentario, el canal se concibe como un medio informativo de la actividad de los tres poderes. A su vez, C-SPAN se diversifica en tres canales y ha mostrado un impulso constante por la renovación.¹⁴ El encuadre de C-SPAN, empero, debe considerarse limitado, dado que no recibe financiamiento público directo.

¹³ La tradición germana es fuerte. En Austria no existe un canal parlamentario formal, pero el Parlamento austriaco ha instalado cámaras en los hemiciclos y las transmisiones pueden ser visualizadas directamente en la página del Parlamento, <www.parlankom.gv.at>, y en la televisión oficial austriaca, <<http://tvthek.orf.at>>.

¹⁴ Además de poder seguir toda la programación en la *web*, recientemente se han abierto cuentas de twitter para informar del contenido mediático del canal e, inclusive, se desarrolló una aplicación para iPhone que da seguimiento a la actividad parlamentaria y gubernamental.

A nivel latinoamericano, existe una creciente tendencia a la mediación de la actividad parlamentaria. Desde 1998, Brasil transmite Tv Câmara; Venezuela inauguró ANTV en el 2005 y Chile mantiene un canal tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado. Perú tiene también una difusión parlamentaria a través de Canal 95 y en el 2006 el Senado de Colombia inauguró su Canal Congreso. Durante el 2011, Honduras instaló su propio Canal del Congreso que puede ser visualizado también en internet.

La tendencia en América Latina parece ser irreversible, dado que continuamente se discuten proyectos para la instalación de este tipo de medios como estrategia de comunicación institucional. Guatemala presentó en el 2011 un interesante proyecto que aún se encuentra en la mesa de discusión.¹⁵

Además, los organismos internacionales comienzan a sugerir el empleo de medios parlamentarios. En este sentido, la UNESCO ha recomendado la utilización de medios de comunicación para difundir los debates legislativos.¹⁶ Inclusive, la propia Unión Interparlamentaria (red representativa de los parlamentos a nivel global), recomiendan llevar el Parlamento al pueblo, a través de la apertura y difusión de las actividades de los representantes: informar a los ciudadanos de la labor parlamentaria “no es sólo preocupación de los medios independientes, sino responsabilidad de los parlamentos mismos”.¹⁷

¹⁵ El proyecto fue impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Guatemala y el propio Congreso de Guatemala. Entre los objetivos para el desarrollo del proyecto, se aducía la publicidad de la labor parlamentaria y la *educación de la población sobre el quehacer legislativo y el rol del Parlamento en una democracia*, <<http://200.12.63.122/uploadimg/10062011.pdf>>.

¹⁶ La sugerencia debe entenderse extensiva, aun cuando haya sido hecha en el caso ecuatoriano. Así, la UNESCO emitió un “Informe Consultivo en Medios Audiovisuales Parlamentarios para la Asamblea Nacional de Ecuador” y reiteró el criterio en su “Análisis del Desarrollo Mediático en Ecuador-2011”.

¹⁷ En este sentido, David Beetham, *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Suiza, Unión Interparlamentaria, 2006, p. 43.

A consecuencia del surgimiento de CPAC en Canadá, los canales parlamentarios han tenido una progresiva y estable extensión, alcanzándose el mayor auge de desarrollo en la década pasada. Entre los años 1990-2000, los parlamentos han privilegiado el uso de este tipo de comunicación institucional, regularmente con financiamiento público.

Habiendo presentado un breve recorrido por diferentes canales parlamentarios, en la siguiente sección presentaremos un esbozo de teoría funcional, ahondando sobre los objetivos que deben ser perseguidos por este tipo de medios de comunicación.

II. Las funciones de los medios parlamentarios

A) Teoría funcional

Previamente, se ha presentado una panorámica acerca de diversos medios de comunicación parlamentaria. A través de su estudio y observación, creemos prudente elaborar notas hacia una teoría funcional de los canales parlamentarios. En nuestra opinión un medio de comunicación parlamentaria debe cumplir, esencialmente, con un objetivo: la divulgación del debate acaecido en el parlamento.¹⁸ Este objetivo, cuando es efectivamente realizado, produce, a su vez, cuatro consecuencias importantes interrelacionadas.

El Parlamento consigue a través de la comunicación televisiva: 1) su legitimación orgánica; 2) responsabilidad de los representantes frente a los representados —*accountability*—;¹⁹ 3) la identificación de

¹⁸ Nótese que el concepto debe ser elaborado en torno al “debate en sede parlamentaria” y no así respecto al “debate legislativo”, dado que el primer término es mucho más amplio que el segundo. Así, en México, el debate legislativo sólo se referiría a la modificación o creación de leyes, reglamentos y reformas constitucionales. Por su parte, el “debate en sede parlamentaria” comprendería, además, los procedimientos para la declaración de procedencia, la responsabilidad política, nombramientos (como de los Ministros de la SCJN por el Senado con base en la terna del Ejecutivo), suspensión de garantías constitucionales, desaparición de poderes, etcétera.

¹⁹ De hecho, para Sartori, la responsabilidad del representante (*accountability*) es una de las tres características fundamentales del mandato representativo moderno.

los partidos políticos; y 4) coadyuvar a la generación de una opinión pública informada.

Mientras que las dos primeras consecuencias deben considerarse de carácter institucional (estabilidad de la institución), la tercera debe considerarse político-electoral y la cuarta de formación cívica. Estudiaremos brevemente las consecuencias anteriormente enumeradas.

*A.1) Legitimaciones: el origen y ejercicio
de la función representativa*

Un órgano representativo debe acumular dos legitimaciones distintas, la legitimación de origen y la de ejercicio. Por legitimación de origen, se entiende que el método de elección haya cumplido estándares democráticos y haya permitido la participación popular. Sin embargo, el hecho de que un órgano del Estado surja a consecuencia de una elección libre, no implica que la forma en la que los representantes se comportan responda a los mismos principios.²⁰ La teoría constitucional moderna atribuye, por la vía de una ficción jurídica, la presunción de que los diputados y senadores²¹ actúan como la voluntad mayoritaria de quienes los eligieron. Esta ficción, se matiza ante la libertad de juicio crítico del parlamentario que adquiere, como obligación, un deber deliberativo: el deber de argumentar. Los medios parlamentarios pue-

Giovanni Sartori, "En defensa de la representación política", en *Claves de Razón Práctica*, núm. 91, Madrid, 1999, p. 2.

²⁰ El mismo argumento frecuentemente se esgrime, en un modo inverso, respecto al Poder Judicial. ¿Por qué la Suprema Corte puede invalidar una norma que fue aprobada por los representantes de la nación? ¿No existe un conflicto de legitimidad entre un órgano no electo ni responsable políticamente y un cuerpo legislativo democrático y representativo? Para suavizar la tensión se ha recurrido a los conceptos de legitimidad de origen y de ejercicio. Así, la Suprema Corte puede no ser democráticamente legítima de origen (porque no fue electa por ciudadanos), pero a través de la argumentación y objetividad de sus resoluciones, pueden obtener una legitimidad de ejercicio.

²¹ En el caso de los senadores, la voluntad mayoritaria de la entidad federativa correspondiente.

den ser el instrumento de esta legitimación,²² al permitirle al ciudadano medir la calidad del debate de sus representantes y observar si éstos llevan o no un verdadero ejercicio deliberativo.²³ De la naturaleza de la discusión en el cuerpo legislativo y del comportamiento de los diputados y senadores dependerá, en mayor medida, saber si existe o no una legitimación de ejercicio.

A.2) Representación y responsabilidad

La visualización del debate parlamentario por la ciudadanía acarrea también una cierta responsabilidad de los diputados y senadores. Aun cuando dicha responsabilidad sea limitada en México (por la ausencia de reelección consecutiva y revocación de mandato —*recall*—), es evidente que, a través de la difusión masiva de las sesiones, el ciudadano puede constatar si el diputado o senador que ocupa un escaño en el Congreso, ha cumplido con sus propuestas de campaña o ha seguido los postulados del partido que lo propuso en la lista plurinominal respectiva. Esta responsabilidad será mediata y diferida, acarreando consecuencias electorales en la siguiente elección. Permitirle al elector que conozca cómo se comporta y argumenta su representante en el cuerpo legislativo o el partido político por el que ha votado, es permitirle que, mediante el sufragio, manifieste su aprobación o desaprobación en las siguientes elecciones.

A.3) Debate en acción: el llamado electoral

Al publicitar los debates parlamentarios, los partidos políticos adquieren una oportunidad de establecer un vínculo directo con el electora-

²² Sostiene José Cevalco que “una adecuada relación entre medios de comunicación y Parlamento puede reforzar el prestigio y la credibilidad del Congreso y de los congresistas”, José Cevalco Tavera. *Manual de Comunicación y Gestión Parlamentaria*, Calandria, Asociación de Comunicadores Sociales, Perú, 2007, p. 31.

²³ Se ha dicho que, en tanto las cámaras son espacios públicos, éstas *adquieren legitimidad por dos principios: el diálogo y la publicidad*, Ángeles Feliú Albaladejo, “La publicidad institucional en la arena parlamentaria española”, en *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 66, 2011, p. 454.

do. Si se ha admitido previamente que existe un giro deliberativo y que el discurso de la tribuna tiene como destinatario también al votante, se entiende que el propio discurso supone, muchas veces, una apelación pública de apoyo al partido político. Esta función se manifiesta con más claridad entre más álgido sea el debate. Es en los temas controvertidos y que causan polémica entre los ciudadanos, que los partidos políticos establecen sus posturas esenciales. Entre más público sea un debate, habrá mayor probabilidad de que el desempeño del partido político dentro de él, tenga una consecuencia directa en la siguiente elección, medible en escaños y votos.

Naturalmente, la influencia que tiene este tipo de medios de comunicación parlamentaria siempre se encuentra, en cierta medida, lejos del control directo del propio medio y sometido a condiciones de accesibilidad y uso de los consumidores. Las consecuencias anteriormente descritas dependen del alcance que tenga el medio parlamentario y del uso que el ciudadano haga de él.

A.4) Opinión pública y comunicación parlamentaria

La opinión pública²⁴ es uno de los elementos centrales de la comunicación política.²⁵ Por lógica, la cobertura del debate parlamentario tiene sus límites, los parlamentos no siempre se encuentran en sesiones. Los canales parlamentarios deben entonces generar programas propios si quieren continuar las transmisiones. La opción por la que han optado la mayoría de los medios parlamentarios, es la difusión de noticias sobre política, economía e interés social: incidental a su labor como difusores del debate, se convierten en formadores de una opinión.²⁶ El papel de

²⁴ Ya Octavio Ruiz identifica la influencia que puede tener el Canal del Congreso mexicano en la creación de la opinión pública. Véase Octavio Ruiz Chávez. *Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y opinión pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, Documento de Trabajo, núm. 67, abril de 2009.

²⁵ Cevasco Tavera, *op. cit.*, p. 29.

²⁶ Por ejemplo, BBC Parliament en Gran Bretaña transmite *Dateline London y Europe*, donde se discuten las noticias de mayor relevancia en Inglaterra y Europa, respecti-

los canales parlamentarios se orienta a la fijación de una agenda²⁷ y a ser proveedores de información objetiva y confiable a los ciudadanos;²⁸ una reducción seccionada del debate público.²⁹

A.5) Los criterios funcionales: una propuesta de principios de actuación de los canales parlamentarios

Para alcanzar los objetivos anteriormente descritos, en nuestra opinión, los medios deben seguir cuatro principios básicos: imparcialidad, ausencia de ponderación, estabilidad faccional y maximización de la audiencia.

Los medios parlamentarios deben evitar el uso del criterio de la ponderación o el tamaño del grupo parlamentario. Es decir, la fuerza

vamente. En Alemania, Phoenix transmite *Historische Debatten* donde se analizan los acontecimientos fundamentales para el desarrollo de la Alemania moderna. El Canal del Congreso mexicano no es la excepción; los programas *Cine Congreso* o *Maestros detrás de las ideas* (de producción externa) no tienen una vinculación directa con la vida parlamentaria, pero sí con la formación de una opinión pública.

27 Este es, en general, el papel de los medios de comunicación con vocación informativa. Recientemente sostenido por José María Rubio Ferreres. "Opinión pública y medios de comunicación: Teoría de la agenda setting", *Gaceta de Antropología*, Madrid, núm. 25, 2009.

28 Aquí reside un desafío para los canales parlamentarios. La tentación de utilizar los medios de comunicación del parlamento como mecanismos de propaganda política es una realidad contra la que debe lucharse. Nos recuerda Juan Manuel Herreros: "Gobierno y partidos de oposición pronto se vieron seducidos por el poder de la televisión. Ello es así hasta el extremo, ciertamente peligroso, de que los políticos van a preferir intervenir ante las cámaras de televisión antes que en el propio Parlamento", Juan Manuel Herreros López, "Reflexiones sobre la formación de la opinión pública en el Estado democrático", en *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núm. 14, 2º semestre, 2004, p. 383. Si consideramos la descripción de Herreros como acertada, debemos también prever que el papel de un canal parlamentario como vehículo para la formación de opinión pública puede ser visto —incorrectamente— como una oportunidad política, más que como un deber informativo, situación que debemos evitar.

29 Luhmann nos recuerda que, en resumen: "la función de un medio de comunicación es transmitir información reducida", Niklas Luhmann, *Poder* (Trad. Luz Mónica Talbot), Editorial Antrophos, Madrid, 1975, p. 16.

política no debe convertirse en fuerza mediática. Bajo esta perspectiva, los medios encargados de difundir la actividad del Parlamento no pueden regirse por los mismos criterios mayoritarios que rigen la Cámara, sino que deben reflejar la composición intraorgánica de la misma. La mayoría es un criterio efectivo para las decisiones del Parlamento porque permite la actuación eficaz; empero, el peso de las mayorías de la Cámara sería un desafortunado criterio decisorio para el medio parlamentario, porque impediría uno de sus propios objetivos intrínsecos: el conocimiento de la opinión minoritaria. Debe entonces aceptarse que el pluralismo, más que una óptima añadidura, se configura como un requisito imprescindible de los medios parlamentarios.

Los propios dirigentes del canal parlamentario respectivo deben ser elegidos con base en méritos y no razones políticas: el puesto de diputado o senador es un cargo político (y se espera que lo sea), el puesto de director o titular de un canal parlamentario, no debe serlo. Por ello, el personal no debe variar cuando varían los resultados electorales. Si la mesa directiva de un canal de televisión parlamentario cambia cada elección, ello implicaría, probablemente, que el propio canal está en riesgo de perder la objetividad, porque privilegia la coyuntura política a la seguridad de la experiencia, o a formar un servicio profesional de carrera.

B) El Canal del Congreso mexicano: comunicación y parlamento

A partir de las primeras transmisiones de sesiones plenarios en 1998 y el inicio regular de transmisiones en el año 2000,³⁰ el Canal del Congreso mexicano se ha posicionado como uno de los principales canales parlamentarios de América Latina.

Teniendo en mente los apuntes que se han hecho de las funciones de los medios de comunicación parlamentarios y los criterios propues-

³⁰ Puede encontrarse Una breve historia del Canal del Congreso en Javier Esteinou, "El canal de televisión del Canal del Congreso y la sociedad mexicana", en *Razón y Palabra: revista electrónica latinoamericana de comunicología*, México, núm. 24, diciembre 2001-enero 2002, <<http://www.razonypalabra.org.mx>>, 12 de marzo de 2012.

tos, sostenemos que el Canal del Congreso se constituye como un medio de comunicación parlamentario que tiene como objetivo principal la publicidad de lo debatido en ambas cámaras. El financiamiento público del Canal del Congreso le da una favorable independencia³¹ que debe redundar en la imparcialidad del órgano.

A diferencia de otros medios de comunicación parlamentarios, el Canal del Congreso en México cuenta con una numerosa normativa. Además de la breve referencia en la Ley Orgánica del Congreso General, existe un Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General, así como directivas políticas internas, aunque no sean preceptivas.

A nuestro juicio, las políticas de comunicación del Canal del Congreso responden mayormente a la teoría funcional que se ha esbozado con anterioridad. Así, por ejemplo, entre los catorce principios rectores de funcionamiento, se contempla el desarrollo democrático, la publicidad de los acontecimientos legislativos, la transparencia-rendición de cuentas y la vanguardia tecnológica.³²

La propia Comisión Bicameral se ha concebido como órgano rector, pretendiendo así formar una política de transparencia e imparcialidad. El origen de la Comisión es político, pero su operación no está destinada a serlo.

III. Los desafíos de la instrumentalidad: perspectiva del Canal del Congreso

A) La defensa de la función

El desafío más grande de un canal parlamentario es concebir acertadamente su objetivo y defender su función. La propia Ley Orgánica

³¹ Inclusive, la objetividad y veracidad se encuentran reconocidos como valores en las "políticas de comunicación" del Canal del Congreso.

³² A nuestro juicio, la vanguardia tecnológica debe entenderse también como una sucesiva expansión cuantitativa y cualitativa de la capacidad comunicacional y no sólo como "cumplir adecuadamente la conversión digital, a fin de ser un medio de calidad y con alternativas de producción", definición utilizada en las políticas de comunicación del Canal del Congreso (1.14).

del Congreso General define la función del Canal del Congreso en su artículo 131.2:

El Canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa.

De una lectura cuidadosa del precepto citado, puede deducirse la acertada concepción de la función del Canal del Congreso: la difusión de las actividades parlamentarias y la discusión de la cosa pública. El éxito del objetivo emprendido dependerá, en mayor medida, de la forma en que opere este medio de comunicación parlamentario.

Hemos mencionado previamente los cuatro principios que, a nuestro juicio, deben ser rectores de la conducta de todo medio parlamentario: 1) imparcialidad; 2) ausencia de ponderación; 3) estabilidad faccional; y 4) maximización de la audiencia; ¿cumple con estos criterios el Canal del Congreso?

**B) De la teoría general al caso particular:
la aplicación de los principios de los medios
parlamentarios al Canal del Congreso en México**

La Comisión Bicamaral representa un reto para la imparcialidad de este medio de comunicación parlamentario. El hecho de que la Comisión se constituya equitativamente por tres senadores y tres diputados, representa un equilibrio que atiende al bicameralismo mexicano. Sin embargo, la nominación por parte de la Junta de Coordinación Política (por voto ponderado) debe verse con una tolerancia recelosa, dado que, en un futuro, podría acarrear los peligros de una desafortunada politización.

Más aún, el artículo 132.2 de la citada Ley Orgánica del Congreso, sostiene que los legisladores de la Comisión Bicamaral “representarán a sus grupos parlamentarios en ambas cámaras”. Lo anterior implica,

directamente, que es la propia ley quien atribuye una representación política a los miembros de la Comisión y no sólo una elección con orígenes políticos.³³

La opción de la Ley Orgánica del Congreso debe levantar ciertas dudas: si los legisladores de la Comisión representan a sus partidos políticos (grupos parlamentarios) y son elegidos a propuesta de la Junta de Coordinación Política, entonces, ¿por qué no constituir la Comisión con tantos legisladores como grupos parlamentarios existan? Si estos legisladores representarán a sus partidos y no a la Cámara en general, ¿por qué habrá partidos sin representación?

Bajo la actual conformación política del Congreso³⁴ hay grupos parlamentarios que no pueden tener representación en la Comisión Bicameral aun cuando ésta decidiera, con el espíritu más equitativo,³⁵ y a propuesta de la Junta de Coordinación Política, tener un miembro de cada partido político diferente.³⁶

33 La distinción es clara. Piénsese en las comisiones de investigación del Congreso. A pesar de que éstas se forman por legisladores, en una Comisión de Investigación, los diputados o senadores no representan a ningún partido político, sino que objetivamente deben realizar la función que les fue encomendada de forma imparcial. ¿Por qué debe ser diferente en la Comisión Bicameral?

34 Téngase en cuenta que el presente ensayo se escribe a febrero de 2012 y, por tanto, no se toma en cuenta la posible nueva configuración que devenga resultante de las próximas elecciones de julio.

35 Nótese que la ley en ningún momento hace preceptivo que cada legislador sea de un partido diferente. Dado que las propuestas provienen de la Junta de Coordinación Política, en un momento ríspido y de tensión mayoría-minoría, no sería tan descabellado pensar que los grandes partidos políticos (que son quienes tienen la mayoría necesaria para decidir) podrían pactar que las propuestas de la Junta de Coordinación Política fuesen sólo legisladores de sus partidos, excluyendo, en consecuencia, a los partidos minoritarios de presencia en la Comisión Bicameral.

36 Así, actualmente tenemos PRI, PAN, PRD, Partido Verde Ecologista, PT, Nueva Alianza y Movimiento Ciudadano (sin mencionar diputados sin partido). Es decir, siete partidos tienen representación política mientras que la Comisión Bicameral puede tener hasta seis miembros.

Este hecho implica que tenemos una disyuntiva de no poca trascendencia: o el número de legisladores en la Comisión se actualiza cada elección parlamentaria (para que existan tantos miembros como partidos políticos), o bien, los legisladores en la Comisión no deben representar a los partidos políticos sino a la Cámara entera, cumpliendo su función de forma imparcial e independiente. En las propias políticas de comunicación del Canal del Congreso, se sostiene que: “se deberá reflejar la pluralidad y la representatividad de cada una de las fuerzas políticas del Congreso de la Unión”. Este objetivo puede ponerse en riesgo si su órgano rector se forma por representantes de partidos, pero no de todos los partidos.³⁷

La ausencia de ponderación,³⁸ que mantiene una relación estrecha con la imparcialidad, tiene un cumplimiento aceptable en las decisiones de la Comisión Bicameral. Podrá objetarse (igual que se ha analizado con el principio de imparcialidad) que el hecho de que los miembros de la Comisión Bicameral sean propuestos por la Junta de Coordinación Política (que toma decisiones utilizando el voto ponderado)³⁹ traslada la dinámica de la ponderación a la propia Comisión Bicameral.

37 Evidentemente, no sugerimos que deba hacerse una comisión más grande. Bastaría también con asumir, desde la ley, que los legisladores escogidos deberán realizar una labor independiente y no vinculada a los partidos políticos y, por supuesto, que no los representarán en nada. Aun cuando la práctica política frecuentemente nos haga olvidarlo, los diputados y senadores no representan a los partidos, sino a la nación y a las entidades federativas, respectivamente.

38 Entiéndase como ponderación el criterio decisorio de un órgano que atiende al número de representantes que tiene un partido para contar el voto de su coordinador de grupo parlamentario (contar todos los votos del partido). De esta manera, si un partido “A” tiene 250 legisladores, un partido “B” tiene 150 y un partido “C” tiene 100 legisladores, el voto del representante del partido “A” valdrá como 250 votos, el del partido “B” como 150 votos y el del partido “C” como 100 votos.

39 Debemos recordar que el artículo 35 de la Ley Orgánica del Congreso General establece como criterios decisorios de la Junta de Coordinación Política la mayoría absoluta y el voto ponderado. El voto ponderado ha generado un fuerte debate en la doctrina jurídica y política, pues presupone que todos los miembros de un partido político votarán en el sentido que dice el coordinador del grupo parlamentario respectivo y, por tanto, se cuestiona la libertad para decidir de cada diputado y senador. Sobre el debate del voto ponderado véase María Victoria García-Atance. “La indelegabilidad del

Naturalmente, el argumento es demasiado precipitado; el hecho de que las propuestas de los miembros sean realizadas utilizando el voto ponderado, no implica que los miembros electos, a su vez, utilizarán el voto ponderado para tomar sus propias decisiones. Sin embargo, la desproporción en la propuesta sí merece suspicacia. ¿Por qué utilizar la ponderación —que al final privilegia mayorías— para elegir a un órgano que, no siendo político, debería gozar de un amplio consenso entre todos los partidos?

Uno de los grandes retos de los seis miembros de la Comisión Bicameral es evitar caer en la tentación de trasladar a la arena informativa del Canal del Congreso, las luchas políticas de la arena legislativa. Las decisiones de la Comisión deben tomarse de la misma manera, sin importar qué partido político tenga mayoría o qué tan elevadas sean las mayorías que éste tenga.

El tercer criterio (*estabilidad faccional*), por el contrario, es independiente del nombramiento de la Comisión Bicameral, pues dicha estabilidad se refiere a la estabilidad de los puestos directivos del canal parlamentario y no de la Comisión que lo conduce. Hemos sostenido ya, que la propia Ley Orgánica del Congreso le da una naturaleza relativamente política a la Comisión Bicameral. Esta naturaleza; sin embargo, no se traslada así al titular del canal, escogido por la propia Comisión. Una prueba positiva de ello es su relativa estabilidad: en los años de funcionamiento del canal ha habido tres titulares,⁴⁰ cuya renovación no ha coincidido —por lo menos formalmente— con el cambio de coyunturas políticas.

voto y la junta de portavoces”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 39, Madrid, p. 403 y ss., 1992.

⁴⁰ Atendiendo a la información del propio Canal del Congreso, tenemos a Virgilio Pedraza, (2000-2002), Guillermo Montemayor (2003-2007) y la actual titular Leticia Araceli Salas, desde el 2007 a la fecha. Considerando la estabilidad del último titular ante el cambio de coyunturas, podemos entrever una relativa madurez política en no pretender politizar también la titularidad del canal.

Por último, el principio de maximización de la audiencia comienza a ser efectivamente perseguido por el Canal del Congreso. Si se ha dicho que los medios de comunicación parlamentarios llevan la información de los congresos a la ciudadanía, generando con ello ciertas consecuencias, la búsqueda de ampliar la audiencia parece un objetivo natural y congruente. Sin embargo, durante mucho tiempo, las transmisiones del Canal del Congreso se han realizado por sistemas de televisión restringida vía satélite (Sky, Direct TV), con lo cual se ha limitado considerablemente la audiencia. Los recientes intentos⁴¹ por incorporar el Canal del Congreso a los canales ofrecidos en televisión abierta representan un esfuerzo⁴² loable que debe ser visto con buenos ojos, por llevar el papel informativo del canal a la mayor cantidad de ciudadanos.

IV. Conclusiones

A modo de conclusión, puede sostenerse que el principal reto del Canal del Congreso mexicano es, precisamente, la defensa de la función; una función que se ha concebido de forma correcta, pero cuyo respeto depende de los actores políticos.

La integración de la Comisión Bicameral por nominaciones de la Junta de Coordinación Política (que opera con voto ponderado), debe ser compensada por partidos políticos responsables que no trasladen al principal medio informativo del Congreso, las tensiones políticas de la arena legislativa. De entre los principios que hemos mencionado, la imparcialidad se vuelve fundamental.

Este es verdaderamente el reto del Canal del Congreso: informar sobre política, pero no ser un órgano político, estar lo más cerca y lo más

⁴¹ Por ejemplo, el convenio con Canal 22 con objeto de transmitir en señal abierta utilizando su infraestructura para aparecer en canal XHHCU 45 de televisión digital abierta.

⁴² Lo mismo podría decirse de la posibilidad que ofrece la página del Canal del Congreso de observar la programación completamente en línea: es una forma de maximizar la audiencia abriendo espacios a potenciales espectadores.

lejos posible, al mismo tiempo, de la política. La paradoja es complicada pero no irresoluble.

El Canal del Congreso se enmarca en una teoría contemporánea de comunicación institucional y comunicación parlamentaria. Desde el CPAC en Canadá en 1977, hasta la nueva ola de televisión parlamentaria latinoamericana, la moderna tendencia parece sumar los medios a la estructura funcional de los cuerpos legislativos y, en concreto, a la publicidad de su toma de decisiones.

Ya no se discute sobre la conveniencia de la apertura del recinto de sesiones o la idoneidad de los diarios de debates; discutimos cómo hacer que las cámaras televisivas en el hemiciclo lleven efectivamente la deliberación y la discusión parlamentaria a sus verdaderos destinatarios y naturales garantes: los ciudadanos.

Bibliografía

Alengry, Franck, Condorcet. *Guía de la revolución francesa*, Editorial Giard et Brière, París, 1971.

Beetham, David. *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, Suiza, 2006.

Bentham, Jeremy. "An Essay on Political Tactics", en *The Works of Jeremy Bentham*: Vol. II, Editorial William Tait, Edimburgo, 1843.

Burke, Edmund. "Discurso a los electores de Bristol" (1774), en Edmund Burke: *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

———. *Reflexiones sobre la revolución en Francia (1790)*, Trad. Carlos Mellizo, Alianza Editorial, Madrid, 2003.

Cevasco Tavera, José. *Manual de Comunicación y Gestión Parlamentaria*, Calandria Asociación de Comunicadores Sociales, Perú, 2007.

De Vega, Pedro. "El Principio de Publicidad Parlamentaria", en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, Madrid, número 43, enero-febrero, 1985.

Esteinou, Javier. "El Canal de Televisión del Canal del Congreso y la sociedad mexicana", en *Razón y Palabra: revista electrónica latinoamericana de comunicología*, número 24, México, diciembre 2001-enero 2002.

Feliú Albaladejo, Ángeles. "La publicidad institucional en la arena parlamentaria española", en *Revista Latina de Comunicación Social*, número 66, 2011.

Fernández Miranda, Alfonso. "Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Monográfico, número 10, Universidad Complutense de Madrid, 1986.

García-Atance, María Victoria. "La indelegabilidad del voto y la junta de portavoces", en *Revista de Derecho Político*, número 39, Madrid, 1992.

García Escudero, Piedad. "El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa", en *Teoría y Realidad Constitucional*, número 28, Madrid, 2º semestre, 2011.

Habermas, Jürgen, "Drei normative modelle der Demokratie", en Münkler, H. (coord.), *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München, Serie Piper, 1992.

Herreros López, Juan Manuel. "Reflexiones sobre la formación de la opinión pública en el Estado democrático", en *Teoría y Realidad Constitucional*, número 14, Madrid, 2º semestre, 2004.

Huertas, Fernando (coordinador), *Televisión y Política*, Editorial Complutense, Madrid, 1994.

Luhmann, Niklas. *Poder* (traducción Luz Mónica Talbot), Editorial Antrophos, Madrid, 1975.

Pauner Chulvi, Cristina. "El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos", en *Revista de Derecho Político*, Madrid, número 78, 2010.

Rubio Ferreres, José María. "Opinión pública y medios de comunicación: Teoría de la agenda setting", en *Gaceta de Antropología*, número 25, Madrid, 2009.

Ruiz Chávez, Octavio. "Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y opinión pública", Documento de Trabajo, número 67, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, abril 2009.

Sartori, Giovanni. *Homo Videns: La sociedad teledirigida*, Tauros, Madrid, 1999.

———. "En defensa de la representación política", en *Claves de Razón Práctica*, número 91, Madrid, 1999.

Zagrebelsky, Gustavo. *Principios y Votos*, Mínima Trotta, Madrid, 2008.

Categoría A

El Canal del **Congreso** como garantía de **derechos** humanos para una democracia **participativa** en **México**



Carlos Luis Escoffé Duarte

Seudónimo: Blas Blanco

Resumen

La existencia del Canal del Congreso, en adelante el Canal, es en sí misma una garantía para el ejercicio democrático, toda vez que el derecho a la libertad de expresión incluye, en su dimensión colectiva, el derecho de toda persona a recibir la mayor cantidad de información posible. En este sentido, la transmisión de las actividades del Poder Legislativo se ha vuelto un ejercicio indispensable para cualquier Estado democrático. La tendencia universal ha apostado por esta transparencia en reconocimiento de que toda la información referente al proceso legislativo pertenece originariamente al pueblo, por lo que es obligación del Congreso de la Unión, en adelante el Congreso, hacerla llegar a sus titulares. Desde el inicio de sus transmisiones, el Congreso ha alcanzado grandes conquistas para garantizar el derecho de todos los mexicanos a conocer de manera transparente y directa cómo es llevado el ejercicio legislativo a través de sus representantes, derecho que, una vez ejercido, dinamiza el debate público que servirá de base para las nuevas decisiones abordadas en el futuro democrático. Estos esfuerzos se han

visto reflejados en su programación, la cual ha velado por ser accesible a los distintos sectores de nuestra sociedad. El futuro del Canal se encuentra cimentado hoy en las conquistas de indudable trascendencia desde el inicio de sus transmisiones. Para hacer frente a los nuevos retos, los esfuerzos a futuro del Canal deben abordarse desde la perspectiva de los derechos humanos, toda vez que su existencia es, en sí misma, una garantía de la libertad de expresión y de la libre difusión de la información.

Introducción

Los estándares internacionales han reconocido que la libertad de expresión es la piedra angular de toda sociedad democrática, toda vez que resulta indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. De ahí que podamos concluir que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.¹

Del mismo modo, diversas instancias internacionales han reconocido a la libertad de pensamiento y de expresión como un derecho con dos dimensiones: una individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y una colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada.² Así, resulta evidente que la función colectiva del de-

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Kimel Vs. Argentina*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 53; *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 76; *Caso López Álvarez Vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163; *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

recho de la libertad de expresión o libertad de información —es decir, el derecho de toda persona a recibir la mayor cantidad de opiniones o de informaciones diversas para lograr el acceso al debate público en condiciones de igualdad—³ posee una indudable relación estructural con la democracia.⁴

Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 109-111; *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 146; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 77-80; Caso “La Última Tentación de Cristo” (*Olmedo Bustos y otros*) *Vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párrs. 64-67; Opinión Consultiva La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 9 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Serie A No. 5, párrs. 30-33. Véase también, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2004. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88, doc. 9 rev., 17 de febrero de 1995. Aprobado en el 88 periodo ordinario de sesiones; Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. Víctor Manuel Oropeza. México. 19 de noviembre de 1999; Informe No. 50/99. Caso No. 11.739; Héctor Félix Miranda. México, 13 de abril de 1999; Informe No. 11/96, Caso No. 11.230. Francisco Martorell. Chile. 3 de mayo de 1996.

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría para la Libertad de Expresión. Informe *Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión*, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 4/09, 25 de febrero de 2009, párr. 15.

4 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 112 y 113; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 82 y 83; *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 152; Caso “La Última Tentación de Cristo” (*Olmedo Bustos y otros*) *Vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 113; *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116; *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 47; *Opinión Consultiva La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Serie A No. 5, párr. 70.

En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho de todo individuo a “buscar, recibir y difundir información e ideas a través de cualquier medio y a pesar de cualquier frontera”.⁵ De esta manera, el derecho a la libertad de información ha sido reconocido en el ámbito internacional como uno de los estándares mínimos en cualquier régimen democrático:

Implícito en la libertad de expresión, está el derecho de los individuos a tener libre acceso a la información y a saber lo que los gobiernos están haciendo en su nombre, derecho sin el cual la verdad languidecería y la participación de los individuos en el gobierno quedaría fragmentada.⁶

En concordancia con los parámetros internacionales en la materia y en un pleno reconocimiento de la importancia de la difusión de toda información de interés público, el Congreso incorporó en su organigrama al Canal a partir de las reformas del 31 de agosto de 1999.

El Canal participa en la vida pública del país como un medio informativo para reseñar y difundir la actividad legislativa que corresponde a las responsabilidades de las cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir públicamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa.⁷ La función social, educativa, cultural y cívica del Canal supone asumir valores compartidos, entre los que destacan la tolerancia a las ideas y la democracia.⁸ Así, el trabajo del Canal ha

⁵ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, artículo 19. Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

⁶ Declaración conjunta del Relator Especial de la ONU para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante para la Libertad de Medios de la OSCE y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, 26 de noviembre de 1999.

⁷ Congreso de la Unión, *Ley Orgánica Del Congreso General De Los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 131. Última Reforma publicada en Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011.

⁸ Congreso de la Unión, *Reglamento Del Canal De Televisión Del Congreso General De Los Estados Unidos Mexicanos: Políticas de Comunicación del Canal del Congreso*, II. Valores, Párrafo Segundo, p. 3.

tenido como propósito principal garantizar el derecho a la libertad de expresión desde su perspectiva colectiva, lo cual le ha valido un amplio reconocimiento.⁹

El presente análisis es un esfuerzo para explicar, de manera general, la importancia del Canal del Congreso para el desarrollo democrático del país a partir de su labor como medio de garantía de los derechos humanos. Esta perspectiva es considerada por el autor como indispensable para comprender sus funciones, en la medida en que sincretiza todos los objetivos y anhelos para los cuales fue creado. Se desea también que el presente texto pueda aportar propuestas a futuro para continuar el amplio trabajo de difusión realizado por el Canal en nuestros días.

I. El papel del Canal del Congreso como respuesta a las exigencias democráticas en México

“Todo proceso democrático es un proceso comunicativo.”

DIEGO VALADÉS RÍOS

Para que el poder —fenómeno imprescindible en cualquier sociedad— pueda ser benéfico, debe estar limitado con la finalidad de garantizar el respeto y reconocimiento de los derechos fundamentales de los individuos. De esta forma, la lucha por limitar el poder corre paralela

⁹ A saber, entre algunos de los reconocimientos obtenidos por el Canal destacan: Medalla Defensor de la Libertad y Promotor del Progreso, otorgada a la directora general del Canal del Congreso, licenciada Leticia Salas Torres, premio entregado por el Club de Periodistas de México, A.C. Delegación Veracruz. Junio de 2010; Premio Nacional de Periodismo al programa *Reflexiones del Congreso*, conducido por Leonardo Curzio, en la categoría de Periodismo Altruista y Trabajo Periodístico de Mayor Servicio a la Sociedad, otorgado por el Club de Periodistas de México A.C., en el XXXVIII Certamen Nacional de Periodismo, el 10 de diciembre de 2008; Premio Nacional de Periodismo al trabajo informativo en 2002, 2004, 2005, 2006 y 2007 otorgado por el Club de Periodistas de México, A.C., y su brazo asistencial, la Fundación Antonio Sáenz de Miera y Fieytlal, I.A.P.; Premio a la Libertad de Expresión en 2004 y 2005, otorgado por el Club de Periodistas de México, A.C., y su brazo asistencial, la Fundación Antonio Sáenz de Miera y Fieytlal, I.A.P.

a la lucha por el reconocimiento de los derechos humanos¹⁰ y la democracia. La libertad de expresión —desde sus dimensiones individual y colectiva, ambas descritas *supra*— constituye un derecho humano de indudable importancia para la existencia misma de cualquier sociedad democrática y esencial para el progreso, bienestar y disfrute de todos los derechos humanos. Estos derechos son inherentes y no son otorgados ni concedidos por el Estado, razón por la cual resulta indispensable su protección.¹¹ En este sentido, es el Estado el que debe garantizar el derecho a la información.¹²

La eficacia del sistema democrático depende, en gran medida, de la mayor difusión de la información de interés público entre la sociedad civil. La información de la actividad política permite a los ciudadanos conocer el presente del país y, conscientes de éste, poder tomar las decisiones que posteriormente serán manifestadas a través de los procesos electorales. Sin esta información, la democracia, en cualquiera de sus manifestaciones, existe únicamente de forma discursiva. Este derecho permite que las personas participen en los asuntos públicos, en la toma de decisiones y, en general, permite identificar las responsabilidades de los servidores públicos, valorar objetivamente los hechos y formarse una opinión, alcanzando mayores niveles de participación en la vida política, económica, social y cultural en un país.¹³ De igual forma, reduce las posibilidades de los abusos del poder.¹⁴

¹⁰ Carpizo, Jorge. “Los medios de comunicación masiva y el Estado de derecho, la democracia, la política y la ética”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, núm. 96, sección de artículos, 1999.

¹¹ “Principios de Lima”, Preámbulo. Suscrito en Lima el 16 de noviembre del 2000.

¹² Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 6. Última Reforma publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012.

¹³ “Principios de Lima”, artículo 3: Transparencia y desarrollo. Suscrito en Lima el 16 de noviembre de 2000.

¹⁴ *Ibíd.*, Preámbulo. Suscrito en Lima el 16 de noviembre de 2000.

De manera concreta, podemos resumir todos estos principios en una máxima indispensable para comprender el derecho a la libertad de expresión desde su perspectiva colectiva: la información pertenece a los ciudadanos y no es propiedad del Estado. El acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno; éste tiene la información sólo en cuanto representante de los ciudadanos.¹⁵

Evidentemente, en nuestros tiempos ha sido de opinión generalizada que la simple existencia de un sistema democrático no es *per se* suficiente para satisfacer las necesidades de una sociedad. Es necesario que exista una democracia participativa, la cual incluya el diálogo constante entre la sociedad civil y los tres poderes del Estado. Este modelo democrático supone empoderar a la ciudadanía para incluirla como parte activa en la toma de decisiones, dejando a un lado el modelo pasivo y contemplativo del ejercicio democrático. La opinión pública debe ser entendida como la expresión colectiva de consenso y disenso con respecto de las instituciones del poder estatal,¹⁶ la cual constituye un elemento fundamental para la dinámica socio-política en un sistema republicano.

En este sentido, el papel de los ciudadanos en una democracia no se agota en el acto de votar y elegir a los gobernantes. La sociedad civil —entendida no sólo como las organizaciones no gubernamentales, sino también la ciudadanía activa— debe estar permanentemente en relación con sus autoridades. Un parlamento democrático juega una función esencial en este sentido, debido a que una de sus principales atribuciones consiste en fomentar el dinamismo de la sociedad civil y actuar en estrecha colaboración con ella para encontrar soluciones a los problemas que enfrenta el país.¹⁷

¹⁵ *Ibíd*, Obligación de las autoridades. Suscrito en Lima el 16 de noviembre de 2000.

¹⁶ Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

¹⁷ *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, SRO-Kunding, Suiza, 2006, p. 5.

El Congreso, como órgano constitucional, cuenta con un interés propio en la promoción de sus actividades para propósitos de relaciones públicas, ya que su naturaleza como cuerpo representativo y electo le crea cierta obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía.¹⁸ Así se ha visto reflejado en la tendencia internacional a favor de la transparencia legislativa, por lo que muchos parlamentos han sido capaces de establecer un equilibrio entre apertura y seguridad institucional, de tal forma que se perciba que el parlamento pertenece al pueblo y no sólo a los parlamentarios.¹⁹ Estos esfuerzos han alcanzado incluso el ámbito constitucional, como ha sucedido en la experiencia de Sudáfrica, cuya Carta Magna obliga a la Asamblea Nacional a facilitar al público el acceso a los procesos legislativos, así como el acceso al público y medios informativos a las sesiones de sus comités.²⁰

En nuestro país, el reconocimiento del principio de transparencia y las exigencias de una sociedad ávida por consolidar su sistema democrático, han sido factores determinantes para que el Congreso haya asumido de forma amplia y explícita su obligación de procurar la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las cámaras llevan a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y las leyes

¹⁸ Blanton, Thomas S. "La experiencia de Estados Unidos con respecto a la Ley de Libertad de Información: activismo del Congreso, liderazgo de los medios de comunicación y política burocrática." Ponencia presentada en foros internacionales organizados por el Instituto de Prensa y Sociedad del Perú, 2003.

¹⁹ *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, SRO-Kunding, Suiza, 2006, p. 43.

²⁰ "(1) La Asamblea Nacional debe: A. facilitar al público el acceso a los procesos legislativos de la misma y sus comités; y B. conducir sus asuntos en un modo abierto, llevar a cabo las sesiones y aquellas de sus comités en público aunque se pueden tomar medidas razonables para: I. regular el acceso del público incluyendo el acceso de los medios a la Asamblea y sus Comités; y II. facilitar el registro del público y cuando sea apropiado, negar el ingreso o desalojar a cualquier persona. (2) La Asamblea Nacional no puede negarle el acceso al público, incluso a los medios informativos a las sesiones de uno de los comités a menos que sea razonable y justificable en una sociedad abierta y democrática." Asamblea Nacional, *Constitución de la República de Sudáfrica*, artículo 59. Reforma a la Constitución de la República de Sudáfrica, Ley 2, de 2003.

les encomiendan.²¹ El Canal nace como respuesta del Poder Legislativo ante esta responsabilidad.

II. El Canal del Congreso como equilibrio entre los principales actores que intervienen en la difusión de información parlamentaria

El inicio de las transmisiones televisivas de las actividades del Congreso no es una determinación exclusiva de México, sino que corresponde a una tendencia a nivel mundial en toda sociedad comprometida por el fortalecimiento de sus instituciones.²² Sin embargo, no todos los países realizan esta transmisión de actividades parlamentarias de forma permanente y directa, ni cuentan todos con un canal televisivo que sea propiedad del Poder Legislativo. En este sentido, nuestro país se encuentra en condiciones privilegiadas: no sólo ha acertado en sumarse a esta tendencia por hacer uso de las transmisiones audiovisuales para garantizar el derecho a recibir información, sino que ha empoderado a su Congreso con infraestructura y equipo necesario para poder gestionar, planificar, administrar y operar su propio canal, a diferencia de países como Costa Rica, donde la cobertura es realizada de forma irregular y restringida a través de canales ajenos al Poder Legislativo. Es de reconocer, entonces, el gran paso asumido por México a partir de la creación del Canal. Bajo este orden de ideas, llega el momento de abordar la coordinación y armonización de funciones entre el Canal y los medios de prensa privados.

En el mundo moderno, el papel de los periodistas en el ejercicio democrático es un elemento fundamental. En el caso de la difusión parla-

²¹ Congreso de la Unión, *Ley Orgánica Del Congreso General De Los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 130. Última Reforma publicada en Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2011.

²² A saber, países como Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Corea del Sur, Dinamarca, Egipto, Escocia, Eslovenia, Estados Unidos, Estonia, España, Francia, Grecia, Hungría, India, Indonesia, Inglaterra, Irlanda del Norte, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Moldavia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania y Venezuela transmiten la actividad legislativa, ya sea por radio, televisión o vía internet.

mentaria, su participación es igual de indispensable. Sin embargo, a pesar de que los parlamentos dependen de los periodistas para cumplir con su obligación de informar, la experiencia vivida en diversos países a lo largo de los años ha expuesto algunas divergencias que pueden darse con frecuencia entre los miembros parlamentarios y los medios de prensa. Al respecto, la Unión Interparlamentaria de las Naciones Unidas ha manifestado que:

(...) [I]mpera una gran desconfianza entre ambas partes. Los periodistas se resienten a veces por las restricciones de acceso a las deliberaciones, o por disposiciones legales acerca del desacato y la difamación susceptibles de restringir innecesariamente lo que pueden publicar. Los parlamentarios, por su parte, consideran que los periodistas son en parte responsables de la poca estima en que los tiene la opinión pública, porque presentan una visión sesgada de su labor.²³

En nuestro país, el Canal permite garantizar la igualdad de partes y funge como una respuesta eficaz para prevenir esta problemática. La existencia de un medio de comunicación en manos del Congreso ejerce una función de conciliación y equilibrio entre los actores sociales. Por un lado, la transmisión en vivo de cada una de las actividades permite a los periodistas tener acceso directo a cada detalle de la vida parlamentaria de forma transparente e inmediata, garantizándoles el pleno acceso a la información audiovisual que, en caso de considerarlo necesario, podrán reproducir al público.

Del mismo modo, estas transmisiones implican una garantía de seguridad institucional al Congreso, toda vez que evita que la información sea tergiversada o manipulada. No son sólo las sesiones al aire y sus eventuales repeticiones las que lo permiten, sino también la posibilidad de contar con un canal televisivo con producciones propias, las cuales facilitan el derecho de réplica del Poder Legislativo y asegurarse de que las noticias referentes a sus actividades lleguen a la población de forma íntegra.

²³ *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, SRO-Kunding, Suiza, 2006, p. 44.

En este sentido, confirmo que la existencia misma del Canal es una manifestación de la voluntad legislativa para que esta aparente desconfianza que pudiera existir a nivel mundial entre parlamentarios y medios de comunicación no provoque obstáculos para que ambas partes cumplan con su obligación común en el ejercicio democrático: es decir, garantizar que la sociedad se encuentre plenamente informada.

En resumen, el Canal es una herramienta indispensable de equilibrio en la dinámica de participación democrática entre la sociedad civil y el Poder Legislativo. No debemos olvidar, como ha sido mencionado *supra*, que el ejercicio del poder debe ser limitado para garantizar su efectividad. Estos límites son traducidos en los derechos humanos de cada uno de los gobernados, como lo es el derecho a la libertad de expresión desde su dimensión colectiva. La existencia del Canal representa la máxima expresión de la libertad de información legislativa en nuestro país, toda vez que, a través de él, el Congreso trabaja bajo la constante observancia del pueblo. No existen discusiones *off the record*, ni sesiones parlamentarias que no se encuentren a disponibilidad de la población: toda información relativa a la actividad legislativa es de interés público y, por ende, le pertenece a la sociedad. Esta transparencia es la piedra angular para la participación ciudadana a la hora de elegir a sus representantes.

III. Avances recientes y contexto actual del Canal del Congreso

La historia del Canal ha sido una serie de conquistas paulatinas. Una de las más trascendentales ha sido la obtención del permiso para transmitir en Televisión Abierta Digital, otorgada por la Comisión Federal de Telecomunicaciones el 10 de marzo de 2010,²⁴ concluyendo así el proceso iniciado el 3 de octubre de 2007 por la Mesa Directiva de la

²⁴ Después de un trabajo intenso y de diversas gestiones realizadas por la Comisión Bicameral, la Cofetel, determinó asignar el permiso para instalar, operar y explotar el Canal 45 digital para el Canal de Televisión del Congreso de la Unión (XHHCU CANAL 45).

Cámara de Diputados y la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores a través de su vicepresidencia y presidencia, respectivamente. Así, con la asignación del canal 45 (656-662 MHz), el Canal obtuvo una zona de cobertura delimitada por siete sectores circulares para transmisiones abiertas dirigidas al Distrito Federal como población principal.²⁵

El 18 de enero de 2012, Televisión Metropolitana S.A. de C.V. (Canal 22) firmó con el Congreso un Convenio de Colaboración para transmitir la señal abierta digital del Canal, utilizando la infraestructura técnica del Canal 22. Durante el acto de celebración de dicho Convenio, las partes dieron a conocer los planes del Canal para instalar y operar la estación XHHCU-TDT Canal 45, compartiendo infraestructura con XEIMT Canal 22. El Canal aclaró, a través de comunicado de prensa en su página *web*, que lo anterior no significa que ambas televisoras compartan el mismo espectro radioeléctrico:

...sino que en una primera fase, el Canal 22 prest[aría] los servicios técnicos para que el Canal del Congreso pueda instalar su transmisor y lograr el punto de radiación de su señal digital abierta, sin necesidad de que el Canal 22 incremente la infraestructura ni modifique estructuralmente sus instalaciones.²⁶

Tal y como fue señalado por el presidente de la Junta de Coordinación Política, Manlio Fabio Beltrones, el espectro radioeléctrico es propiedad de la nación, por lo que en este caso el uso de un canal de señal abierta se justifica plenamente como un asunto de interés público.²⁷

²⁵ Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de su Comisión Federal de Telecomunicaciones: *Título de permiso para usar con fines oficiales un canal de televisión digital a favor del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Condiciones, Sección Segunda; otorgamiento del 10 de marzo de 2010.

²⁶ Canal del Congreso, Permitirá en una primera fase la instalación y operación de la estación del Canal del Congreso. XHHCU-TDT Canal 45 en el Valle de México, comunicado publicado a través del sitio *web* oficial del canal, < http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_imagen/show_noticias.php?id=1810>.

²⁷ "Señal legislativa podrá difundirse por Canal 45 de TV abierta" en *Milenio*, por Angélica Mercado, sección política, 18 de enero de 2012, <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/e0281b6cdbae499a9f4163e18d78c8>>.

De acuerdo con el plan a corto plazo, a mediados de julio del 2012 concluiría la primera etapa consistente en la instalación, operación y puesta en marcha del transmisor de televisión digital de señal abierta con cobertura para el área metropolitana de la Ciudad de México. Posteriormente, el Canal procederá a concluir la construcción de su caseta, instalación de su torre autosoportada y traslado del equipo de la caseta de transmisión del Canal 22 a la estación de transmisión del Congreso.²⁸

Como podemos apreciar, la dirección adoptada por el Canal desde el inicio de sus actividades ha permitido ampliar poco a poco el alcance de sus transmisiones. Con el paso de los años, se han dado pasos certeros para llegar a un mayor porcentaje de la población. Como muestra de este crecimiento en la difusión del canal, basta considerar que para el 2006, a tan sólo un año de haber iniciado sus transmisiones, el Canal contaba ya con cuatro millones ciento un mil doscientos cuarenta y tres suscriptores, lo que representa una audiencia potencial de diecisiete millones setecientos tres mil cinco televidentes.²⁹ Del mismo modo, tan sólo en el primer trimestre del 2010, la transmisión *online* del Canal desde su página *web* oficial recibió cincuenta y cinco mil novecientas dieciséis entradas.³⁰ Como podemos constatar, el Canal ha

²⁸ "Permitirá en una primera fase la instalación y operación de la estación del Canal del Congreso. XHHCU-TDT Canal 45 en el Valle de México", Canal del Congreso, comunicado publicado a través del sitio *web* oficial del canal, <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_imagen/show_noticias.php?id=1810>.

²⁹ Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Audiencia Potencial del Canal del Congreso*, junio de 2006, <<http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/canaldelcongreso/content/audiencia/23.pdf>>.

³⁰ Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Informe Trimestral de Actividades enero-marzo 2010*, Servicios: portal de internet, p. 33.

Sin embargo, el camino por la consolidación del compromiso legislativo en su obligación de informar a la población acerca de sus actividades apenas ha dado sus primeros pasos. Hace falta encontrar nuevos horizontes para que el Canal siga optimizándose a través de medidas incluyentes que respondan a las necesidades de nuestra sociedad. Quedan aún pendientes algunas metas difíciles pero no inalcanzables, incluyendo la posibilidad de realizar las transmisiones a través del sistema de televisión abierta que abarque las treinta y dos entidades de la Federación. Este es un anhelo compartido

representado una indudable conquista en una sociedad ansiosa por la participación democrática como la nuestra.

IV. Próximos pasos hacia el futuro: propuestas y nuevos objetivos claves para el Canal en esta nueva etapa

Una vez analizado, de forma somera, el contexto democrático en el cual surge el Canal, así como los importantes avances realizados desde su creación, es necesaria la reflexión sobre las próximas metas que deben ser asumidas a corto, mediano y largo plazo. Como ha sido señalado *supra*, si bien es digno de celebración el incremento en la audiencia del Canal, la transmisión por televisión abierta debe ser una meta constante para que sea satisfecha tan pronto como las circunstancias lo permitan. Sin embargo, durante la espera de esta conquista, debemos hacer énfasis en las asignaturas pendientes para hacer una programación cada vez más plural e incluyente, a fin de que toda la población posea las mismas facilidades para recibir la información de manera transparente y en un lenguaje accesible de acuerdo a sus condiciones particulares.

No debe escaparse la oportunidad para reconocer los loables esfuerzos del Canal para ofrecer una transmisión incluyente para todas y todos los mexicanos. Como ejemplo de esta determinación por la inclusión social se encuentran *los Resúmenes en Lengua de Señas Mexicana*, el programa *Visión universitaria*, y la serie de dibujos animados *Anímate con tu Congreso*, por mencionar algunos. A través de su programación, puede constatarse que las transmisiones no se han restringido a la valiosa e indispensable transmisión en vivo de las actividades legislativas, sino que se ha buscado optimizar su contenido para involucrar a la población, así como concientizarla sobre la importancia de conocer las

por muchos, pero que implica asumir una serie de costos económicos, tecnológicos y de personal sumamente altos. Sin embargo, estas dificultades no pueden ser un obstáculo. Indudablemente, la tendencia del Canal en los últimos años apunta a esta posibilidad como meta a largo plazo. En ese sentido, tanto el permiso adquirido por la Comisión Federal de Telecomunicaciones como el Convenio firmado con Televisión Metropolitana S.A. de C.V. representan bases sólidas para que ésta sea una realidad en un futuro previsible.

actividades del Congreso, sus facultades y las propuestas de ley que actualmente se encuentran en debate.

Asimismo, el Canal ejerce un papel esencial para la inclusión en la vida democrática de las y los mexicanos residentes en otros países. Aprovechando el uso de las nuevas tecnologías, el Congreso no se limita a la difusión televisiva de sus actividades a nivel nacional, sino que también cuenta con transmisiones continuas vía internet de su programación. Así, el Poder Legislativo facilita a los mexicanos en el extranjero el acceso directo al ejercicio parlamentario, permitiéndoles recibir la información necesaria para formar parte del debate público más allá de nuestras fronteras.³¹

Me parece evidente la voluntad de transparencia y cercanía adoptada por la dirección del Canal. El siguiente paso debe ser, entonces, la inclusión de los pueblos indígenas de acuerdo a los estándares mínimos que deben regir en un modelo pluricultural de Estado como el nuestro,³² lo cual representa un asunto aún pendiente en la programación.

Efectivamente, vivimos en el decimoprimer país más poblado del mundo³³ y el decimocuarto país con más territorio,³⁴ lo que nos obliga a reconocer la vasta diversidad de nuestra población y las circunstancias regionales que ameritan ser tomadas en cuenta para la difusión de las actividades del canal. A estas características demográficas y geográficas se añade la diversidad etnolingüística de los habitantes.

³¹ *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, SRO-Kunding, Suiza, 2006, p. 56.

³² Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 2. Última Reforma publicada en Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2012.

³³ A saber, 112,336,538 habitantes de acuerdo con datos oficiales del Inegi, <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>>.

³⁴ A saber, 1,964,375 km² de acuerdo con datos oficiales del Inegi, <<http://cuenta-me.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T>>.

Bajo esta óptica, resulta imposible abordar el papel del Canal como instrumento democrático sin realizar una breve reflexión acerca de las medidas de inclusión que podría adoptar en relación a los pueblos indígenas, los cuales también forman parte del ejercicio democrático y, por ende, son también propietarios de toda información de interés público.

En este sentido, el Canal —en concordancia con su compromiso por mostrar los contenidos siempre de forma comprensible al público general, aclarando y habituando al ciudadano al lenguaje legislativo,³⁵ de permitir a los grupos vulnerables, en particular a los indígenas, participar de la actividad legislativa desde sus experiencias, cosmovisión y organización,³⁶ y de producir programas que colaboren en la recuperación y actualización de la memoria e identidad nacionales, para fomentar la reflexión sobre un futuro sostenible donde prive el interés común,³⁷ debe incluir políticas de difusión adecuadas a las necesidades etnolingüísticas de la sociedad civil.

México cuenta actualmente con más de doce millones de indígenas³⁸ que pertenecen a alguno de los más de cincuenta pueblos originarios de nuestro país.³⁹ Como ciudadanos que son, tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes en el Congreso. Para estos propósitos, es necesario que los integrantes de cualquier pueblo originario del país conozcan el ejercicio de las funciones parlamentarias que desempeñan los representantes que han elegido. Así, el Estado tiene la obligación de garantizar

³⁵ Congreso de la Unión, *Política de comunicación del Canal del Congreso*, IV. Políticas, 1. Políticas de Contenido, Contenidos, fracción 1.1.c, p. 9.

³⁶ *Ibid*, fracción 1.2.b, p. 9.

³⁷ *Ibid*.

³⁸ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, antes Instituto Nacional Indigenista. *Colección Pueblos Indígenas de México*, México, 1994; Conaculta y otros, *La diversidad cultural de México*, mapa, 1998.

³⁹ *Los pueblos indígenas de México*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, <http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1387&Itemid=24>, 31 de agosto de 2010.

el goce de los derechos políticos conforme al principio de igualdad y no discriminación.

Dicha obligación no se cumple con la sola expedición de leyes que reconozcan formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales,⁴⁰ como es el caso de los pueblos indígenas.

En este sentido, este trabajo propone el fortalecimiento de las relaciones públicas del Canal con canales locales de televisión abierta mediante convenios de colaboración estratégicos. A diferencia de los ya realizados por el Canal en experiencias pasadas, estos acuerdos interinstitucionales incluirían, entre muchos otros beneficios bilaterales que pudieran adherirse, la producción de un programa traducido a las principales lenguas indígenas, el cual presente un resumen actualizado de la actividad legislativa más relevante. El mismo sería transmitido en al menos un canal local de televisión abierta de cada una de las treinta y dos entidades federativas y en la lengua indígena más hablada de cada estado.

Adicionalmente, se propone que esta producción sintética de los acuerdos adoptados en el ejercicio legislativo sea transmitida en sus versiones traducidas al náhuatl, maya, mixteco y zapoteco —las lenguas originarias más habladas en el país— de manera directa por el Canal en diferentes días de la semana. Esta producción dirigida a los pueblos indígenas deberá incluir un lenguaje entendible para el público general,⁴¹ adecuando la explicación de tecnicismos a su cosmovisión.

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 198 y 201.

⁴¹ Congreso de la Unión, *"Política de comunicación del Canal del Congreso"*, IV. Políticas, 1. Políticas de Contenido, Contenidos, fracción 1.1.c, p. 9.

La adaptación de un proyecto concreto dirigido a la población indígena representaría un reconocimiento por parte del Canal a la forma de vida diferente de nuestros pueblos originarios; es decir, como sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental, que comprende la estrecha relación que mantienen con la tierra, así como su proyecto de vida, en su dimensión individual y colectiva,⁴² todo ello en relación con su participación en el ejercicio democrático. Adoptar este objetivo sería sumarse a países como Perú, en cuyas transmisiones legislativas se incluye información en quechua como un reconocimiento al derecho de su población indígena de recibir información parlamentaria.

Hace falta también generar una cultura legislativa entre la población. Es necesario que el Canal sume esfuerzos con distintos actores de la vida política del país, incluyendo organismos no gubernamentales e instituciones educativas en todos los niveles, por mencionar algunos. El Canal es hoy día una herramienta sumamente valiosa, cuya existencia enriquece el flujo de información parlamentaria y, con ella, el debate público.

Hace falta fomentar una cultura democrática por medio de la cual nuestra ciudadanía asuma, como su derecho y su deber, dar seguimiento a las actividades del Congreso. En este aspecto, se propone considerar a las instituciones educativas en todos los niveles, tanto públicas como privadas, como la piedra angular para este propósito.

La heurística puede aportarnos una nueva visión para el fortalecimiento del Canal. La creación de jornadas educativas sobre la actividad del Congreso podría ser una gran aportación para alimentar el interés en sus transmisiones televisivas a distintos niveles educativos. La vida parlamentaria debe apoyarse siempre del sistema educativo, puesto que ambos representan motores fundamentales en la vida democrática y la libre difusión de ideas.

⁴² *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 163.

Conclusiones

Uno de los principales retos de todo Poder Legislativo en cualquier sociedad es procurar una cultura de participación democrática y corresponsabilidad ciudadana en el quehacer de sus representantes.⁴³ Como podrá advertir el lector, este análisis ha hecho especial énfasis en la estrecha relación que posee el papel que ejerce en nuestra sociedad el Canal con el ejercicio democrático, toda vez que la libre circulación de información, ideas y opiniones —objeto protegido por la libertad de expresión— genera efectos valiosos para la democracia.⁴⁴ La pluralidad y la inclusión forman parte de los valores más elementales que deben ser atendidos en la administración y optimización del Canal. Es decir, la programación y la administración misma del Canal, así como todo el contenido transmitido por él, les pertenecen de forma primigenia a las y los mexicanos. El éxito de su gestión depende, entonces, de que sea concebido como un medio del Estado para garantizar el derecho humano a la libertad de expresión en su dimensión colectiva. El Canal es una garantía de derechos, y debe ser planificado y proyectado a futuro como tal; aspecto que lo diferencia de la administración de cualquier otro canal de televisión.

Quedan aún muchos retos por enfrentar. Deben seguirse los esfuerzos por despertar el interés de la población en conocer cada día más las actividades del Congreso, ejercicio fundamental para entender la realidad sociopolítica del país y, de esta forma, generar una reflexión consciente a la hora de elegir a nuestras autoridades. El contexto actual nos presenta innumerables posibilidades para lograrlo. El uso de las redes sociales, así como el internet en general, ha generado espacios de discusión que fomentan el interés por los asuntos de interés público. En este sentido, nuestra sociedad, inmersa en los cambios que representa

⁴³ Álvarez Brunelière, Silvia y Navarrete Montes de Oca, Ma. del Rocío. "Democracia; innovación, ciencia y tecnología: el papel del Poder Legislativo", en *Revista de Administración Pública*, núm. 108, Sección de artículos, 2003.

⁴⁴ Rivera Rugeles, Juan Camilo. "Las sanciones penales frente a expresiones sobre temas de relevancia pública: ¿limitación o violación a la libertad de expresión?", *American University International Law Review*, Vol. 26, núm. 1, p. 9.

la era de la información sin fronteras, se encuentra ávida por informarse y ejercer la democracia de manera proactiva. El Canal debe prestar atención a los pasos de nuestra era y convertirse cada día más en un actor determinante para el debate público. Tiene que figurar como una de las fuentes de información más recurridas por el pueblo, como consecuencia de que éste lo reconozca como un medio cercano, accesible y que compone una de las manifestaciones más claras de las garantías de sus derechos. El pueblo mexicano lo exige y ha depositado su confianza en el Poder Legislativo para que esto sea así.

Categoría A

Pluralismo y **juventud:** **esperanza** para la democracia y compromiso del **Canal del Congreso**



*Juan Daniel Macías Sierra, José María Arredondo Bartolo
y Ángel Gabriel Cabrera Silva*

Seudónimo: Evohé

Resumen

El presente ensayo plantea un análisis de la democracia en la modernidad. Se parte de la noción de que la opinión pública es un elemento esencial en la configuración de un Estado democrático, pues incide en la actividad del poder público. Se hace énfasis en la influencia que tienen los medios de comunicación en la transmisión y la creación de opinión pública para resaltar la necesidad de que ésta se genere de manera libre y respetando el principio de pluralismo. Partiendo de estos elementos, se hace un análisis sobre la situación fáctica que impera en la industria televisiva de México, a fin de establecer cuál será el papel que permitirá al Canal del Congreso, coadyuvar en el desarrollo democrático de nuestro país. De esta forma, se hace mención específica de los beneficios que traería consigo un acercamiento dirigido a los jóvenes mexicanos para inculcar en ellos el principio de pluralismo. Finalmente se proponen opciones para llevar a cabo lo anterior.

“La democracia es el destino de la humanidad; la libertad su brazo indestructible.”

BENITO PABLO JUÁREZ GARCÍA

Introducción. Forjando la democracia

A lo largo del tiempo, los pueblos han atravesado por diversas etapas históricas y aún hoy se encuentran en constante desarrollo. El conocimiento sobre los hechos del pasado nos habla del eterno anhelo humano hacia la justicia, al tiempo que deja entrever los yerros y aciertos de los hombres en sus intentos por constituir un orden social justo.

Los grandes pensadores de cada época nos narran las formas en que cada civilización interpretaba y manejaba aquello que Platón conceptualizó como la *res publica*. El hombre del presente debe conocer cada paso certero y cada tropiezo para seguir construyendo la gran obra que es la humanidad.

Sin embargo, basten tan sólo estos párrafos para introducir al presente ensayo, pues no se trata de hablar aquí acerca de la historia de las civilizaciones y sus formas de gobierno. En aras de respetar la brevedad del presente trabajo, omitiremos deliberadamente los esbozos históricos sobre teoría política, pues ello nos desviaría del tópico central.¹

Por el contrario, el propósito de este ensayo es contribuir a la perenne evolución de la teoría de la democracia, a través del análisis de uno de los fenómenos distintivos en nuestros tiempos: la simbiosis que existe entre la democracia, su vigencia y los medios de comunicación, específicamente la televisión.

Es innegable que los medios de comunicación juegan un papel preponderante en la conformación del gobierno y la actuación de los funcionarios públicos, pues no sólo comunican a la opinión pública, sino que la crean. Ya desde hace tiempo se había percibido esta influencia de los medios sobre la democracia, incluso desde antes de que existieran como los medios masivos que son hoy.

¹ Para profundizar respecto a los antecedentes históricos de los sistemas de gobierno y Estado, remítase a la obra de Norberto Bobbio, *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

Tan evidente es este hecho, que desde finales del siglo XVIII Edmund Burke advirtió al Parlamento británico que con el tiempo, el periodismo sería tan importante como el trabajo parlamentario. Bastaría poco más de medio siglo para que en la misma Gran Bretaña se publicara un ensayo en una edición de la revista *Edinburghs' Review*, que anunciaba lo siguiente: "The gallery in which the reporters seat has become a fourth estate of the realm"² (Macaulay, 2006).

Así pues, con el transcurrir de los años, tan sólo se puede esperar que la influencia de los medios sobre la democracia se haya incrementado en la misma medida en que la tecnología ha avanzado, gracias a los nuevos descubrimientos que la ciencia ha traído consigo.

La manera en que este ensayo pretende lograr su objetivo, es funcionando como cimiento de posteriores análisis en torno a la manera en que los medios de comunicación inciden en los principios básicos de la democracia: la igualdad y la libertad. Sin embargo, dada la limitada extensión del trabajo, no es dable hacer referencia extensa respecto a cada una de las maneras en que dichos principios deben entenderse. En consecuencia, se optó por conceptualizar a la libertad y a la igualdad dentro de una de las nociones que mejor reúnen a ambos: el pluralismo y su existencia en los medios de comunicación.

De esta manera, la estructura que este ensayo pretende construir comenzará por establecer los argumentos torales de su hipótesis, describiendo algunos aspectos importantes de la democracia; posteriormente se hará alusión al principio del pluralismo para proceder a interpretarlo en relación al trabajo de los medios de comunicación, específicamente la televisión; después se realizará una breve reseña del trabajo del Canal del Congreso, para analizar su actuación a la luz de los argumentos previamente expuestos; finalmente se concluirá por establecer la medida en que el Canal del Congreso se ha ajustado a los principios democráticos, y se hará énfasis sobre la importancia de au-

² La galería donde se sientan los reporteros se ha convertido en el cuarto poder del reino.

mentar su influencia hacia los jóvenes, como un sector de la población preponderante en la evolución de la democracia mexicana.

Capítulo I.- El gobierno del pueblo, la opinión pública y el siglo XXI

La premisa principal de este ensayo, parte de uno de los elementos constitutivos en una verdadera democracia, esto es, que el verdadero gobierno del pueblo encuentra su ejercicio efectivo mediante la expresión libre de las ideas y opiniones de cada ciudadano.

En este punto deseamos resaltar el concepto de opinión, y para hacerlo, nos referiremos a la clara conceptualización de Parménides al distinguir la vía de la verdad *episteme* y la vía de la opinión *doxa*, como las dos formas en que razona la mente humana. Es decir, que los hombres como seres racionales, son capaces de emitir juicios racionales de verdad con fundamento en deducciones lógico-científicas a través de la *episteme*; sin embargo, mayormente los hombres viven cotidianamente realizando juicios de opinión con base en intuiciones subjetivo-valorativas en claro uso de la *doxa*. (Villanueva Barreto, 2006).

Es importante hacer énfasis en lo anterior, pues al trasladar el concepto filosófico de *opinión*, desde su concepción individual, a su interpretación como *opinión pública* (misma que existe como elemento preponderante en el ejercicio democrático), se deben sumar los efectos que tienen las opiniones conjuntas de cada uno de los individuos e integrarlo en una masa difusa que se constituirá como la *opinión pública*.

Asentado lo anterior, podemos proceder a establecer que la opinión pública es un aspecto importantísimo de la democracia. Se ha afirmado que el hombre político, para legitimar su actuar en el sistema de gobierno democrático, genera un discurso que fundamentalmente debe decir que “la opinión pública está de nuestra parte”; de la misma forma en que otros sistemas de gobierno han llevado a los actores políticos a expresar que “Dios está de nuestra parte” (Bourdieu, 1973).

Lo anterior es así, pues a través de la opinión pública un pueblo se expresa de forma constante frente a sus dirigentes en torno a asuntos específicos e, incluso, es ella quien califica el buen o mal ejercicio del poder público y define el rumbo de las políticas públicas a ejecutar. En pocas palabras, la opinión pública es la voz que el gobernante ha de escuchar para conocer la voluntad del pueblo.

De esta forma, si la opinión pública es una herramienta básica de un gobierno democrático, es inevitable llegar a la conclusión de que, la mayor parte del tiempo, el poder en la democracia es ejercido con base en criterios de opinión sustentados sobre ejercicios racionales del tipo intuitivo y muy pocas veces lo hace con fundamento en criterios científicos de verdad.

Así pues, ejemplificando este punto, podemos válidamente considerar que si la opinión pública se concentra durante un lapso en torno a un tema específico, dígase: la seguridad, la educación, la vialidad o los servicios de salud, el gobernante preferirá generar políticas públicas que atiendan ese reclamo, incluso si objetivamente fuera más imperante la resolución de un problema respecto del cual no se ha generado opinión pública, como pudiera ser la sobreexplotación de recursos hidráulicos, la contaminación atmosférica o la renovación de infraestructura.

Sin embargo, será la libre expresión de las opiniones individuales la que llevará a la conformación de una opinión pública congruente con la realidad que vive la población, pues cada sector es sensible a sus necesidades y naturalmente buscará hacerlas escuchar mediante la opinión; de ahí que, en la medida en que se limite la libertad de algún grupo poblacional, se afectará la conformación de la opinión pública y, por ende, virará el rumbo del Estado.

Para afirmar la anterior argumentación, es conveniente esclarecer que una premisa básica para construir el presente ensayo, es que el consenso general del conjunto de hombres libres e independientes que componen el Estado, únicamente existió en el momento mismo

de la concepción del ente estatal. Por consiguiente, debemos considerar que la unanimidad o la carencia de opiniones en torno a cualquier respecto, es un mal síntoma de la democracia, pues ello sólo podría ser consecuencia de la manipulación de unos pocos en la conformación de lo que hemos definido como la opinión pública; y de más está decir que todo tipo de manipulación es una limitante al ejercicio de la libertad, por lo que además se constituye como una amenaza a un sistema democrático.³

En este punto debemos destacar el intrínseco problema de la democracia: la corrupción. Ya desde los albores de dicho sistema de gobierno se advertía que la democracia por naturaleza corre el riesgo de corromperse, pues en su seno no se generan enemistades que afecten el Estado, pero sí forma sólidas amistades entre los malvados que deciden actuar contra el bien común (Herodoto, 1976).

No es descabellado que hagamos referencia a la corrupción, pues consideramos que la misma, se encuentra en el fondo de todo problema de un sistema democrático. En lo que respecta al tema del presente ensayo, consideramos que lo corrupto emana de la manipulación que unos pocos tienen sobre las herramientas modernas que sirven para generar la opinión pública, es decir, sobre los medios de comunicación.

Ya hemos visto que la democracia implica una interrelación entre gobernantes y gobernados; también hemos hablado sobre la sustancia que se comparte en este vínculo, esto es, la opinión pública. Ahora debemos hacer referencia al intermediario necesario que debe actuar como conducto entre el pueblo y sus dirigentes. Ese es el papel que juegan los medios de comunicación.

Ahora bien, aun si en un modelo utópico de la democracia el conducto fuera imparcial y objetivo, y la opinión pública fluyera limpiamente desde el pueblo hasta los gobernantes, la verdad es que los me-

³ Jesús Ignacio Martínez G., Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Cantabria, Santander, España, "Seminario Instituciones y Opinión Pública", 09 de noviembre de 2011.

dios de comunicación actuarían no sólo como conducto de la opinión pública, sino como auténticos creadores y moldeadores de la misma (Uriarte, 2002).

A nuestro parecer, lo anterior no representa un conflicto en esencia, pues las capacidades adquiridas por los medios pueden servir para generar opinión pública en aquellos temas donde todavía no existe un criterio claro, o bien, para informar a la población sobre las múltiples posturas existentes en la sociedad. Sin embargo, se genera un problema cuando la corrupción provoca a los gobernantes, o bien, a los propios medios de comunicación, a modificar la opinión pública que fluye a través de ellos para crear una tendencia artificial hacia alguna postura en específico, que por supuesto, arrojará beneficios a quienes la manipulan.

Este tipo de control se realiza en obvio detrimento, o incluso inhibición de la libertad de opinión de ciertos sectores de la población que son ignorados o relegados en aras de generar la tendencia deseada. Así pues, la parcialidad y la manipulación son vicios que existen en los medios de comunicación e inciden directamente en la vida democrática al retraer uno de los principios esenciales de la misma: el pluralismo.

Capítulo 2. Camino de una sociedad plural al pluralismo democrático

Dentro de una democracia consolidada es indispensable el pluralismo, entendido éste como la tolerancia que se consolida al negar el dogmatismo, el fideísmo y el fanatismo (Sartori, 2008). El pluralismo es necesario en virtud de la permanente coexistencia de diferentes puntos de vista sobre la realidad. Asimismo, se vuelve imprescindible adoptarlo al tener en claro que el mundo habitado por la especie humana es un mundo multicultural (Villoro, 2009).

Una sociedad comienza a volverse pluralista en la medida en que deja ser en su seno diferentes modos y formas de encarar el desafío de

vivir (Cullen, 2003). Por consiguiente, una sociedad pluralista permite a sus individuos el derecho a formarse sus propias opiniones y dirigir su proyecto de vida con base en ellas. Esto siempre y cuando se respete la libertad de los demás. De esta forma se construirá una opinión pública sobre necesidades tangibles y reales.

El que exista una preocupación por el pluralismo no es paranoia. Tal preocupación se justifica a fin de evitar que las oportunidades (recursos, capacidades o funciones que existen para encarar el “desafío de vivir”) se distribuyan de manera injusta (Cullen, 2003). Al aceptar que en una sociedad existe el pluralismo, se reafirma el respeto a las ideas, creencias o prácticas de aquellos que no compaginan con las nuestras.

La democracia de las sociedades modernas es un mundo multicolor (Sartori, 2008), por ello no es permisible que algunos de los individuos que la conforman excluyan a otros.

En México, lugar rico en diversidad de criterios y sentires, existe la necesidad de que las minorías no se vean apartadas de la vida política. Por el contrario, se necesita entender que la diversidad de opiniones enriquece y dinamiza al país. Se debe entender a los grupos con opiniones minoritarias como un bien para la democracia y no como un mal. En pocas palabras, el pluralismo obliga a valorar a todos sin importar las distintas prácticas, creencias u opiniones.

En este punto recae la importancia del tema elegido en el presente ensayo, pues como se dijo en los párrafos introductorios, advertimos que en el pluralismo se reúnen los principios democráticos de la igualdad, la libertad, e incluso nos arriesgamos a afirmar que el pluralismo conlleva implícitamente la fraternidad y, ¿no es esto lo que una democracia exige a los ciudadanos para un sano convivir?

Para reafirmar lo anterior resulta oportuno plantear el cuestionamiento que alguna vez se realizó Jacques Gonnét: ¿por qué no gritar a los cuatro vientos que el honor de una democracia es, precisamente, el permitir la expresión de un pluralismo y que este pluralismo es lo que

vuelve auténtica a la democracia? (Gonnet, 2003). Y si aceptamos la gran importancia del pluralismo, ¿por qué no decir que en México somos capaces de escuchar diferentes opiniones, aun si a menudo disentimos de ellas? ¿Por qué no hacer lo posible para ser libres de expresar nuestro agrado o desagrado, siempre respetando y dispuestos a dialogar? Sin embargo, son los medios de comunicación los que desempeñarán un papel principal para que nuestro país pueda expresar gustoso que en su seno se gesta un pluralismo democrático.

2.1 El pluralismo y su importancia en los medios de comunicación

Una vez analizado el concepto del pluralismo, en aras de alcanzar el objetivo del presente trabajo, es necesario trasladar dicho principio democrático a los medios de comunicación, pues una democracia debe pretender que estos incluyan y promuevan el respeto a las diferencias que existen en la realidad. La intención al adoptar el pluralismo como principio rector de la acción de los medios, debe estar encaminada a fomentar la convivencia pacífica de ideas, creencias o prácticas, aun si estas son diferentes o incluso contrarias a las propias. Pero no basta con eso, para respetar el principio del pluralismo también es fundamental que se informe de las razones que constituyen esa diversidad, con la finalidad de comprenderlas.

Lo anterior es tan sólo una parte del gran reto. La importancia de que los medios de comunicación acojan al pluralismo va todavía más allá. No sólo se trata de informar teniendo en cuenta las diferencias existentes en la realidad para que éstas ya no sean desconocidas, sino que además se busca que éstas comiencen a valorarse, precisamente porque son diferentes (Cullen, 2003).

Asimismo, el pluralismo en los medios de comunicación genera nuevas opciones, nuevas maneras de ver el conglomerado social. Permite a los ciudadanos aprender cuáles son las alternativas y cómo hacer una buena elección entre ellas, siempre en beneficio de la sociedad (Cullen, 2003). Consideramos que todos aquellos que se ven inmersos en los

medios y que además adoptan este principio, tienden a no discriminar debido a que se comprende que la diversidad de opiniones, la disensión y los contrastes no son necesariamente un mal (Sartori, 2008). Así pues, debemos establecer los requisitos mínimos para que un medio de comunicación pueda considerarse plural. A este respecto, podemos referir que el pluralismo implica, en los medios de comunicación, el respeto a otros principios: la imparcialidad y la objetividad.

2.2 La imparcialidad, primer rasgo del pluralismo en los medios de comunicación

La imparcialidad es una cualidad que surge en los medios de comunicación a partir de la inclusión de todos los puntos de vista, mediante una forma que sea justa para todos los involucrados (Canal del Congreso, 2012). El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el concepto de imparcialidad como: “la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud”.

Como se adelantó, actualmente los medios de comunicación poseen un poder sin precedentes para conformar ideas y opiniones que trascienden a la vida pública (Steven, 2005). De ello deriva su obligación de transmitir mensajes de forma imparcial, es decir, siempre incluyendo de forma justa todos los puntos de vista, con la intención de que el receptor no se encuentre ante versiones de la realidad que rivalizan entre sí (Stevenson, 1995).

Ahora bien, en este punto es obligado preguntarse, ¿cuál es la finalidad de que un medio se maneje con imparcialidad? La respuesta es que la imparcialidad es útil para que los receptores de dicho medio de comunicación puedan generar opiniones propias. Lo anterior es de suma importancia, pues la opinión pública es el apoyo de todo el edificio que representa la democracia, de ahí que un pueblo sin opiniones propias carezca por completo de la capacidad de ser democrático (Sartori, 2008). Así pues, no es permisible que los medios se manejen de forma contraria a la imparcialidad.

2.3 La objetividad: el aprecio por la verdad

La objetividad requiere aprecio por la realidad. Asimismo, dicho principio implica alejarse de lo especulativo y lo relativo; todo esto con la intención de que las falacias que perduran en lo irreal no nos envuelvan. Los alcances e influencia que tienen los modernos medios de comunicación les otorga la capacidad para controlar las percepciones que se tienen sobre la realidad, por ello es menester exigirles que se manejen con apego a la misma, no convertir lo real en irreal y viceversa (Sloterdijk, 2007).

Un medio de comunicación se vuelve objetivo en el instante en el cual declina a la información comercial y empieza a mostrar sensibilidad por lo fáctico de una manera imparcial (Derieux, 1983). Al hacer esto, empiezan a descubrirse nuevas rutinas informativas para dar cuenta de la riqueza de formas de ver la vida, inclusive se podrían descubrir nuevas maneras para mostrar lo intolerable de ciertas diferencias.

El que un medio de comunicación se maneje con objetividad permite a los receptores construir nuevos senderos. Caminos que van más allá de la verdad como adecuación para llegar a la verdad práctica, es decir, aquello que permite escoger la mejor de las acciones posibles (Lecaros, 2003). Por ello la importancia de que un medio sea objetivo, pues de esa manera las personas pueden generar opiniones mejor sustentadas y congruentes con la realidad.

Al exponer lo anterior, nos damos cuenta de la relevancia de estos dos grandes engranajes que representan la imparcialidad y la objetividad, los cuales ayudan a que el motor del pluralismo en los medios de comunicación cumpla su cometido. Es decir, el respeto a dichos valores es un supuesto necesario para que se escuchen todas las opiniones que emanan de un pueblo, con lo cual se contribuirá al sustento del sistema democrático, y lo más importante, facilitará la convivencia de los ciudadanos.

Capítulo 3. La televisión abierta en México: déficit del pluralismo en los medios

Las nuevas tecnologías de la información se muestran ante nuestros ojos con la vehemencia de un carnaval. Esto dificulta definir el lugar hacia donde debe dirigirse el pensamiento de los ciudadanos, pues por una parte los medios ofrecen entretenimiento o diversión, y por otro lado presentan los asuntos serios, es decir, la cultura, la educación, la crítica, etcétera. Sabemos que ambos tipos de comunicación son necesarios, los primeros para la recreación y los segundos para la formación de los individuos. Sin embargo, consideramos que la diversión debiera permanecer como función subsecuente a la comunicación de los asuntos serios, al menos cuando se hace referencia a la influencia que tienen los medios de comunicación en la democracia.

Ahora bien, los hechos demuestran que la prioridad de los medios de comunicación no es hacia la comunicación formativa, sino que favorecen los contenidos de entretenimiento. De esta manera se dificulta que los ciudadanos puedan crearse opiniones sobre los asuntos públicos de la sociedad, más allá de aquellos temas que son meticulosamente seleccionados para su difusión. La explicación que damos al respecto es que los criterios de selección de contenido no tienen como meta el desarrollo democrático, sino la mera utilidad comercial.

En este punto haremos un análisis, exclusivamente de la industria de la televisión en México, ello en atención al tema central del presente trabajo. Sin embargo, la puerta queda abierta para el estudio del resto de los medios de comunicación.

En México, actualmente, la televisión representa el medio de comunicación al que tiene más fácil acceso la mayoría de la población, es la vía principal por la que nos allegamos información, y para algunas personas es, además, un instrumento de formación. Igualmente creemos que la televisión en México ha venido ocupando el sitio que dejan las abundantes carencias en materia de cultura (Trejo Delarbre, 2011).

No es exageración el decir que, para la mayoría de los mexicanos, la televisión es un medio de comunicación fundamental. Para llegar a estas conjeturas es necesario remitirse a los datos duros. A saber:

En México, el medio de comunicación con más presencia es la televisión. Al menos hay un televisor en el 81.5 por ciento de los hogares mexicanos. En contraste, se tiene que en el 79.5 por ciento de las viviendas se cuenta con un aparato de radio, y contrario a lo que pudiera suponerse, sólo el 22.2 por ciento de los hogares mexicanos dispone de acceso al internet (INEGI, 2012). De los anteriores datos se colige el dominio que tiene la televisión sobre los diversos medios de comunicación.

El siguiente hecho a afirmar es que la mayoría de los mexicanos no cuentan con servicio de televisión de paga o internet, por lo que deben depositar su tiempo libre en mirar la programación de la televisión abierta. Se estima que en nuestro país el 60 por ciento de los usuarios sólo cuenta con televisión de este tipo (COFETEL, 2012), es decir, 17, 626,620 viviendas de las 28, 614, 991 contabilizadas hasta el 2010 (INEGI, 2012).

Asentado lo anterior, es obligada la referencia al notorio predominio que tienen las dos grandes televisoras de México: Televisa y Televisión Azteca. Entre las dos controlan el 95 por ciento de las concesiones (COFETEL, 2012). Televisa tiene cuatro cadenas nacionales, mientras que Televisión Azteca tiene dos.

En virtud de lo anterior, procedemos a analizar la situación existente en la programación de estas televisoras, para acreditar que la comunicación de los asuntos serios o formativos está minimizada, mientras que los contenidos de entretenimiento acaparan la mayor producción y transmisión.

Para establecer la denuncia anterior no se parte de una percepción subjetiva, pues tan sólo basta con acercarse a la programación del canal con más *rating* del mercado televisivo mexicano, es decir, el canal 2 de Televisa, para encontrar las enormes deficiencias de tipo educati-

vo y la preponderancia de los contenidos de diversión (OrbiTIC, 2010). Consideramos que esto se debe al preponderante uso comercial que se le da a las concesiones.

Antes de seguir con la exposición, debemos dejar claro que no pasa inadvertido que la Ley Federal de Radio y Televisión establece que las concesiones son estaciones comerciales; sin embargo, no se debe pasar por alto que dicho ordenamiento también encomienda a estas televisoras un fin social.⁴

Tampoco escapa de nuestra percepción que existen canales permisionados manejados por 30 de los 32 estados de la República, y que dichas herramientas deberían subsanar este tipo de carencias; sin embargo, se debe tener en cuenta que este tipo de canales se transmiten con poca potencia, lo cual les impide abarcar todo el territorio en el que deberían funcionar, mientras que las televisoras privadas tienen un alcance más amplio (COFETEL, 2012).

Entonces nos encontramos ante un gran problema: en México la televisión abierta es, en su mayoría, comercial; por ello, es contraria a la naturaleza social y educativa que representa la televisión pública (Stevenson, 1995). En consecuencia, muy difícilmente se podrá fomentar una diversidad de opiniones que surja de la realidad de los mexicanos y, consecuentemente, el manejo democrático del poder público obedecerá a una opinión pública malformada, incompleta o manipulada.

Afirmamos lo anterior, pues la televisión comercial ofrece lo que las televisoras consideran que los ciudadanos quieren, basándose única-

⁴ Ley Federal de Radio y Televisión. Artículo 5o.- La radio y la televisión tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán: I.- Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares; II.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud; III.- Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana. IV.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.

mente en los niveles de *rating*, y olvidan que las necesidades de las personas no se detectan sólo por la cuota de pantalla. La televisión abierta realiza la elección de los programas a televisar, únicamente teniendo en cuenta la demanda comercial, no importando ofrecer transmisiones cada vez peores desde el punto de vista educativo (Popper, 2006). Verbigracia de lo anterior, el programa *Laura* que se transmite en el canal 2 de televisión abierta, de lunes a viernes, dentro de un horario que se considera familiar y el cual, en opinión de muchos, discrimina y fomenta la violencia (*El Universal*, 2012).

No pretendemos analizar las consecuencias que afectan al individuo que se expone de manera tan preponderante a este tipo de contenidos. Este trabajo únicamente busca hacer notar que la televisión abierta en México no es garantía de un contenido variado, pues no satisface apropiadamente las necesidades formativas y de entretenimiento de los ciudadanos en general, ya que deja la comunicación de los asuntos serios en un plano secundario.

La misión que debe adoptar la televisión abierta en el país para considerarse un medio de comunicación que actúa con base en los principios democráticos, es convertirse en una herramienta funcional que permita el acceso universal y asequible a un contenido variado, con la intención de incluir a todos los sectores y sus respectivas opiniones. Todo esto, claro está, debe partir del principio de pluralismo.

Esta tarea se avizora titánica, pero estimamos que las oportunidades de cumplirla aumentarán a partir del 31 de diciembre del 2015, fecha en la cual se estima que la televisión digital terrestre cubrirá la totalidad del territorio nacional (SCJN, 2012), pues ello permitirá que nuevos operadores se integren a la industria de las comunicaciones, expandiendo así la oferta de contenidos televisivos; no obstante, es evidente que ese sólo hecho no garantiza el pluralismo.

Así pues, resulta imperativo lograr que quienes planeen transmitir sus producciones televisivas se comprometan a hacerlo con vocación de servicio público, es decir, procurando contribuir a elevar el nivel

cultural de los televidentes y sobre todo dándole voz a aquellos que, como ya dijimos, en algún momento pudieron llegar a ser ignorados o silenciados, en aras de generar una opinión pública manipulada o, simplemente, de impedir la formación de la misma.

Para lograr lo anterior, será necesaria la preexistencia de un medio televisivo que sirva como ejemplo de cómo una televisora puede lograr su objetivo del principio del pluralismo y contribuir a la democracia. Es de esta manera que el Canal del Congreso adquirirá relevancia en el desarrollo democrático de México.

Capítulo 4. El Canal del Congreso, un ejemplo de pluralismo

Antes de abordar este punto es importante conocer la historia del Canal del Congreso, esto con la intención de informar al lector y, sobre todo, de conocer con claridad el fin que persigue esta herramienta pública de información.

En México se gestaron cambios importantes a partir de la década de 1980, los cuales fueron tendientes a mejorar la democracia mexicana y hacerla evolucionar hacia un sistema de vida donde participaran de forma activa más sectores de la sociedad, tal y como lo consigna el artículo tercero de la Constitución federal. Durante dicha década, la industria de las comunicaciones fue de las pocas que creció en Iberoamérica, inclusive se considera la única en la que se realizaron grandes aportaciones de capital. Ejemplos de esto son que en el año de 1982 nuestro país adquirió un satélite, las empresas televisivas empezaron a tener enlaces mundiales, hubo un alza en el número de antenas parabólicas, y aparecieron canales regionales de televisión (Pedroza de la Llave, 2000).

Asimismo, fue con el transcurso de los años cuando los medios de comunicación se afianzaron como un verdadero enlace entre los gobernados y los órganos estatales, prueba de esto es la creación del primer órgano público de información y comunicación entre el Poder Legislativo y la ciudadanía (el canal de televisión público del Congreso)

el cual fue resultado de la necesidad del Estado mexicano para lograr una congruencia entre la realidad y las percepciones de los ciudadanos, para dar lugar al desarrollo de una sociedad más democrática mediante la generación de una opinión pública más extensa y objetiva.

Posteriormente, el Canal del Congreso, se empezaría a gestar como proyecto el 17 de noviembre de 1997 cuando la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, aprobó un punto de acuerdo para iniciar la transmisión televisiva del trabajo legislativo. La primera transmisión experimental se realizó en el año de 1998, sin embargo, fue hasta el año 2001 que el Canal del Congreso inició transmisiones por los sistemas de televisión restringida vía satélite (Canal del Congreso, 2012).

El compromiso de este canal por ampliar su influencia se mantuvo y se vio claramente reflejado durante la LVIII Legislatura, cuando por conducto de la Comisión Bicameral⁵ se logró que la Comisión Federal de Telecomunicaciones estableciera como requisito a los concesionarios de sistema de cable, el transmitir la señal del mismo. En sus inicios, el Canal del Congreso transmitía de las 9:00 a las 22:00 horas, los 7 días de la semana; para noviembre del 2005 sus transmisiones cubrían las 24 horas diarias de programación.

El Canal del Congreso emerge con la intención de reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente; asimismo, tiene la meta de contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de la realidad nacional, vinculándola con la actividad legislativa.⁶ En suma, el Canal del Congreso es un órgano dependiente del Poder Legislativo, con un firme interés público de propiciar el derecho a la información, la libertad de expresión y el fomento a la democracia, entre otras metas.

⁵ La cual está integrada por tres diputados y tres senadores electos por el pleno de cada Cámara, a propuesta de las respectivas Juntas de Coordinación Política.

⁶ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 131.

Entre sus principios resaltan la comunicación de los intereses de la nación, en el marco de la pluralidad democrática y la tolerancia; fomentar la difusión del análisis, discusión y debate de los problemas para fortalecer la opinión pública; igualmente propende a contribuir al fortalecimiento educativo y cultural; busca fomentar la cultura cívica y política de la sociedad, así como los valores humanos y sociales garantizados por la Constitución; de igual manera, coadyuva a la difusión de las ciencias, la cultura y las artes en sus variadas manifestaciones.

Algo que es grato saber, es que el Canal del Congreso, al ser televisión pública, tiene muy presente su función social y pone en claro sus objetivos, los cuales son transmitidos a través de sus producciones televisivas. Lo anterior se hace patente al analizar las políticas de contenido y producción del Canal del Congreso, pues en ellas se establece que todos sus programas deberán reconocer y respetar las diferencias, la pluralidad de voces e intereses políticos representativos de las cámaras y de la sociedad mexicana; de igual forma, preceptúa que se valorarán los programas que permitan a los grupos vulnerables participar en la actividad legislativa desde sus experiencias, modos de vida, usos y costumbres; sin embargo, lo que más interesa en este ensayo, es que dichas políticas reglamentan que todos los contenidos se orienten al diálogo tolerante, equitativo, respetuoso y representativo de un sistema democrático (Canal del Congreso, 2012).

El Canal del Congreso se presenta entonces, como un contrapeso potencial de la televisión comercial, es decir, no se preocupa por el lucro que pudiera obtener con sus transmisiones. De igual forma, procura que aquellos que ven su programación tengan acceso a un contenido variado que fomente la educación y, sobre todo, el diálogo tolerante.

Sabemos que la programación del canal tiene como eje principal las transmisiones en vivo de las sesiones del Congreso, de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores, del pleno permanente, así como de los comités y comisiones del Senado; sin embargo, es notorio el esfuerzo que ha hecho por incluir a todos los sectores de la sociedad, es decir, se ha decidido por construir una programación plural. Así pues, resulta que el Canal del Congreso es un medio de comunicación que

transmite el valor del pluralismo, fomenta el diálogo e inculca la tolerancia, lo que indudablemente coadyuva al progreso democrático que exige nuestro país multicultural.

Hasta aquí hemos hablado de la misión general del Canal del Congreso y se han expuesto las razones por las que consideramos que dicho canal respeta el principio fundamental del pluralismo; sin embargo, a fin de aterrizar aún más el análisis que realizamos, nos proponemos resolver una interrogante más concreta: ¿cómo transmite el Canal del Congreso ese valor a la juventud mexicana?

4.1 La juventud y el pluralismo, esperanza de la democracia y reto del Canal del Congreso

En este punto pretendemos analizar lo que el Canal del Congreso hace para transmitir el valor del pluralismo al sector poblacional específico que integran los jóvenes, es decir, las personas entre 18 y 29 años. Hemos elegido a la juventud, pues consideramos que representa un grupo vulnerable y a la vez clave dentro de la sociedad mexicana. De esta forma, antes de responder el cuestionamiento, es menester resaltar la importancia que tiene la juventud en la configuración democrática de nuestro país y en el desarrollo de cualquier sociedad en general.

Muchas veces se dice que los jóvenes son el futuro de un país, aunque, independientemente de que esto sea un punto debatible, lo cierto es que la sociedad trata de pulirlos conforme los valores que sus integrantes comparten. La consecuencia de ello, como dijo José Ortega y Gasset, es que un joven revolucionario es ejecutor de las viejas ideas confeccionadas por los mayores.

Es falso que el joven no debe hacer otra cosa que prepararse a ser viejo; sin embargo, se necesita de la madurez, entendida como los valores que se van adquiriendo en el transcurso de la vida (Ortega y Gasset, 2006). El joven lleva la consigna que reclaman los valores en el corazón, misma consigna que les ha permitido tener un papel central en la vida política de nuestro tiempo.

Para percibir la importancia que tienen los jóvenes en la actualidad, basta con recordar el ímpetu juvenil de la *Primavera árabe* del 2011, el cual logró instaurar democracias mediante movimientos populares y pacíficos (Ibrahim, 2011) o, incluso, podemos referirnos al movimiento estudiantil surgido en Chile durante ese mismo año, el cual tuvo como principales dirigentes a dos jóvenes armados con el firme propósito de no privatizar la educación (*La Jornada*, 2011).

En México la relevancia del joven no es menor. De acuerdo a cifras del último censo de población, en el territorio nacional habitan 36.2 millones de jóvenes entre 12 y 29 años, es decir, casi una tercera parte de la población (INEGI, 2011).

Igualmente se estima que para las elecciones presidenciales de 2012, el 30 por ciento de los votantes serán personas con edades entre los 18 y 29 años (IFE, 2012). Entonces, es innegable que los jóvenes adoptarán un papel muy importante para el futuro de la sociedad mexicana, ya que serán ellos quienes posiblemente decidan hacia donde se inclinará la balanza electoral.

Sin embargo, el ímpetu de la juventud no logrará un progreso real para nuestra sociedad si primeramente no gesta en sí misma el hábito de vivir conforme a los valores democráticos. Vivir en armonía con la democracia no sólo es cuestión de votar por un candidato, es cuestión de ser proactivo y de actuar con valores congruentes a nuestra realidad y a nuestras expectativas, entre éstos se incluye obligadamente al pluralismo.

Si aceptamos lo anterior, podemos inferir que los jóvenes instruidos en el valor de la tolerancia, se formarán como personas dispuestas a participar en la resolución de los problemas que se susciten en la comunidad, a través del debate y la discusión ordenada, no así con anhelos de un control arbitrario de poder o la instauración de una jerarquía piramidal (Gonnet, 2003).

Entonces la población comenzará a percibir el valor del pluralismo como una llave para resolver sus conflictos, y tomando en cuenta las

opiniones que surjan de los diferentes sectores de la población, se logrará el tránsito de nuevas ideas, que los jóvenes de hoy pondrán en práctica mañana, respetando los derechos del otro y siempre con disponibilidad de mejorar el entorno social.

Como ya lo mencionamos, consideramos que esa capacidad para expresar y escuchar diferentes opiniones, aunque a menudo no se esté de acuerdo con ellas, es el requisito principal de una sociedad democrática. Creemos que el joven necesita ser inculcado en el valor del pluralismo, merced de la situación que se presenta en tiempos modernos, donde la intolerancia hacia ciertos sectores de la sociedad aún persiste. Ahora bien, regresemos a la interrogante ya propuesta: ¿qué hace el Canal del Congreso para fomentar el valor del pluralismo en los jóvenes televidentes?

Ya hemos mencionado el ejemplo del Canal del Congreso como un medio que transmite el valor del pluralismo; sin embargo, no hemos analizado como lo hace con el sector joven. Dentro de las políticas de contenido del canal se encuentra que éste valorará los programas orientados específicamente a niños y jóvenes para permitir su participación activa en la vida democrática del país.

Así pues, se advierte que dentro de la normativa del Canal del Congreso, se reconoce la importancia que tienen los jóvenes dentro de la sociedad presente y futura. Ahora bien, al analizar la programación entendemos que ésta es apta para todo público, pero al ser más minuciosos, nos encontramos con que sólo existe un par de programas dirigidos especialmente a los jóvenes: *Visión Universitaria* y *Anímate con tu Congreso* (Canal del Congreso, 2012).

A decir del primer programa, *Visión Universitaria*, representa un foro de debate entre un grupo de estudiantes y profesores de diversos campus universitarios, legisladores de las distintas fracciones parlamentarias y comisiones legislativas que son invitados de acuerdo a su área de especialidad. Este programa es un espacio planeado para opinar, preguntar, debatir, sugerir, evaluar y hablar con libertad de diversos te-

mas que generan interés hacia el joven, favoreciendo el ejercicio pleno como ciudadanos comprometidos con su entorno y su sociedad. (Canal del Congreso, 2012). Al analizar la calidad del programa resalta el interés del mismo por formar al joven en relación con la democracia haciéndolo de una forma educativa y amena, cumpliendo con el valor del pluralismo y con los requisitos del mismo.

Su segundo programa, *Anímate con tu Congreso*, es una serie de dibujos animados —30 cápsulas con un minuto de duración cada una—, que muestran de forma didáctica y divertida, cómo es el funcionamiento del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos. Esto con la intención de ampliar los conocimientos sobre la organización y el trabajo de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La intención del programa es contribuir al desarrollo democrático; asimismo, dentro de las mismas cápsulas informativas se manejan temas como la justicia, la pluralidad, la tolerancia, la equidad, entre otros (Canal del Congreso, 2012).

Consideramos que, debido a su contenido, el Canal del Congreso inculca de forma eficaz el valor del pluralismo mediante estos dos programas; sin embargo, no creemos que su alcance sea el necesario para hacer una difusión eficiente de dicho valor. Creemos que se necesitan más programas de este tipo, a fin de que el Canal del Congreso se acerque de mejor manera al público juvenil, con producciones que les resulten atractivas y, sobre todo, amenas.

El Canal del Congreso podría mejorar su trabajo de comunicación hacia los jóvenes, mediante la generación de nuevas producciones que fomenten la tolerancia y el respeto desde diferentes puntos de vista. Quizá mostrar un programa conducido por gente joven, el cual se enfoque en mostrar los usos y costumbres de la comunidad indígena de Cherán⁷ o de algún pueblo indígena, con la intención de que no pierdan su identidad y se dé a conocer la manera en la que el Congreso

⁷ Cherán es un municipio del estado de Michoacán, habitado principalmente por comunidades purépechas. Su distinción es que dicha localidad puede elegir su ayuntamiento sin intervención de partidos políticos mediante el sistema de usos y costumbres.

tiene en consideración a dichas minorías; o tal vez una producción televisiva que se enfoque en la realidad que viven más de dos millones de jóvenes entre 15 y 17 años que no estudian y no trabajan (Educación a debate, 2011), analizando cómo nuestro cuerpo legislativo atiende sus necesidades y toma en consideración su forma de ver la realidad.

En fin, se sugiere la producción de más contenido televisivo que se enfoque en los jóvenes, pues en la medida en que ellos sean capaces de generar opiniones, se convertirán en los creadores de la democracia nacional y del futuro de México.

Conclusión. Enunciación del gran desafío

En suma, resulta que la democracia requiere que se ponga especial atención sobre el valor del pluralismo, pues la opinión pública es un elemento esencial del sistema democrático, que sólo puede generarse debidamente a través de la libre e igual expresión de opiniones de todos los sectores de la población.

Para actuar sobre el punto anterior, es necesario reconocer la relevancia que juegan los medios de comunicación en la formación de los individuos y, consecuentemente, en la creación de la opinión pública. Asimismo, teniendo una visión sostenible a futuro sobre cómo hacer progresar la democracia en México, es innegable la necesidad de educar a los jóvenes en los principios democráticos, especialmente en el pluralismo.

Así pues, dada la trascendencia de los medios de comunicación en la configuración democrática de los estados actuales, los entes gubernamentales deben procurar que los medios de comunicación satisfagan las necesidades formativas de sus ciudadanos. Para ello deben tener en consideración que el medio de comunicación masivo preponderante en nuestro país es la televisión abierta. Ahora bien, el gran obstáculo a superar es que la mayoría de las concesiones televisivas en México son comerciales, pues por su eminente interés lucrativo, existe en ellos un déficit de producciones formativas.

De esta forma, se debe hacer uso de las herramientas que se tienen al alcance para salvar ese óbice, principalmente se debe aprovechar al máximo la existencia de canales televisivos que tienen como objetivo principal el fomento de los valores democráticos; entre estos destaca el Canal del Congreso.

De esta manera, el Canal del Congreso tiene el compromiso de superarse a sí mismo y seguir mejorando la calidad de su programación. Debe aceptar el reto de ser un medio de comunicación ejemplar. Para ello debe ampliar su número de espectadores; debe convencer a los televidentes de que dicho canal es un medio formativo ameno, que puede satisfacer las necesidades de entretenimiento de la población, sin olvidar su función social: contribuir al fortalecimiento educativo y cultural de los televidentes. A finales del 2012, el Canal del Congreso tendrá una gran oportunidad para comenzar a enfrentar este reto. La conversión tecnológica para operar en el Canal 45 de señal abierta de televisión digital, el cual tiene cobertura en el Distrito Federal y zonas conurbadas (*Milenio*, 2012), representará un gran paso para la mayor difusión del Canal del Congreso. Entonces, el canal deberá comenzar a experimentar con nuevos contenidos, deberá atreverse a innovar en sus programas para alcanzar su objetivo primordial y reforzar la democracia mexicana. La esperanza a futuro es que el Canal del Congreso transmita su señal en todo el país de manera gratuita y así se ponga al alcance de todos los mexicanos un canal de televisión comprometido con la democracia. Sin duda ello repercutirá positivamente en los individuos, en la generación de la opinión pública y consecuentemente en la manera de ejercer el poder público.

Concluimos este ensayo con una frase expresada por Jesús Ignacio Martínez García: “es de suma importancia que los funcionarios sean capaces de generar pueblo, para hacer surgir una opinión pública estable que autentifique la democracia”.⁸

⁸ Jesús Ignacio Martínez G., director del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Cantabria, Santander, España, “Seminario Instituciones y Opinión Pública”, 09 de noviembre de 2011.

Bibliografía

- Bourdieu, Pierre. "La opinión pública no existe" en *La Edad Moderna*, vol. 318, 1973.
- Cullen, Carlos A. "Educación en y para la democracia: una apuesta a los medios". En R. Morduchowichz, *Comunicación, medios y democracia: un debate para la educación en democracia*, Octaedro, Barcelona, 2003. pp. 69-78,
- Derieux, Emmanuel. *Cuestiones ético-jurídicas de la comunicación*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1983.
- Gonnet, Jacques. "¿Es necesario formar a los jóvenes en la actualidad?" En R. Morduchowichz, *Comunicación, medios y educación: un debate para la educación en democracia*, Octaedro, Barcelona, 2003, pp. 87-89.
- Herodoto. *Historias*, UNAM México, D.F, 1976.
- Ibrahim, Gigi. *Revolución en red. Como los jóvenes cambian al mundo*, 11-13.
- Lecaros, M. J. "Una mirada en torno al pluralismo, la objetividad y la información". *Veracidad y Objetividad: desafíos éticos en la sociedad de la información*, Fundación Coso, Valencia, pp. 57-80.
- Macaulay, T. B. Hallam's Constitutional History. *Critical and Historical Essays Volume I*. Pennsylvania State University, Pennsylvania State University, USA, 2006.
- OrbiTIC, "Reporte. Monitoreo de la programación del canal 2 de Televisa", evaluación realizada del 2 al 6 de agosto de 2010, México D.F.
- Ortega y Gasset, J. *La rebelión de las masas*, Espasa, Madrid, 2006.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. "Concentración de medios y pluralismo: El marco jurídico del canal de televisión". En J. Carpizo, *Derecho a la Información y Derechos Humanos* UNAM, México, 2000, pp. 309-325.
- Popper, Karl. *La televisión es mala maestra*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Sartori, Giovanni. *la democracia en 30 lecciones*, Taurus, México, 2008.
- Sloterdijk, Peter. *Crítica de la razón cínica*, Siruela, Madrid, 2007.
- Steven, Peter. *Dominatrix, la influencia de los medios de comunicación*, Intermon Oxfam, Barcelona, 2005.
- Stevenson, Nick. *Culturas mediáticas, teoría social y comunicación*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1995.
- Trejo Delarbre, Raúl. "Bajo el imperio de la televisión", *Infoamerica*, 2011, pp.75-85.
- Uriarte, Edurne. *Introducción a la Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 2002.
- Villanueva Barreto, Jaime. "Las diferentes maneras de ser racional: Doxa y Episteme en la fenomenología de Husserl", *La lámpara de Diógenes*, 2006, pp. 114-126.
- Villoro, Luis. *Tres retos de la sociedad por venir: justicia, democracia, pluralidad*, Siglo XXI, México, 2009.
- COFETEL. (2012). http://www.cft.gob.mx/es_mx/Cofetel_2008/Cofe_television_digital_tdt_menu. 27 de marzo de 2012.
- COFETEL. (marzo de 2012). *Televisión restringida, suscripciones y tasas de crecimiento*. <http://www.cft.gob.mx/es_mx/Cofetel_2008/>. 28 de marzo de 2012.
- COFETEL. (2012). http://www.cft.gob.mx/swb/Cofetel_2008/Cofe_estaciones_de_television_in. 29 de marzo de 2012.

- INEGI. (2011). <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>. 30 de marzo de 2012.
- SCJN. (2012). <http://www.scjn.gob.mx/saladeprensa/noticias/Paginas/15-Noviembre--2011.aspx>. 30 de marzo de 2012.
- La Jornada*. 24 de agosto de 2011. <<http://www.jornada.unam.mx/2011/08/24/edicto>>. 30 de marzo de 2012.
- Milenio*, 18 de enero de 2012, recuperado el 30 de marzo de 2012, de <<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/e0281b6cdbaead499a9f4163e18d78c8>>
- Canal del Congreso. (2012). www.canaldelcongreso.gob.mx: http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_imagen/seccion.php?id=2. 1 de abril de 2012.
- El Universal*. (2012). *El Universal*. <http://www.eluniversal.com.mx/espectaculos/109317.html>. 3 de abril de 2012.
- Educación a debate*. (25 de agosto de 2011).<http://educacionadebate.org/2011/08/25/crece-numero-de-ninis-en-mexico/>. 4 de abril de 2012.
- IFE. 5 de abril de 2012. <http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_ge.php?edo=0>. 7 de abril de 2012.
- INEGI. (2012). *Encuesta sobre la disponibilidad y uso de las tecnologías de la información*, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/modutih10.asp>>. 5 de abril de 2012.

Categoría B

El **Canal del Congreso** en la
transmisión pública y la transparencia
del quehacer **legislativo:**
Fortalecimiento de la evaluación
social en el **desempeño legislativo** y
la calidad de las campañas electorales
en la **democracia mexicana**



Omar Elí Manríquez Santiago e Iliana Rendón Arias

Seudónimo: Luna Wolf

Resumen

En nuestra democracia representativa vivimos adversas condiciones en cuanto a la crisis de la representación política, el resquebrajamiento de la cultura cívica, la precariedad de la participación y la baja calidad del desarrollo democrático. En este crudo presente hay procesos históricos y sociopolíticos que merman la consolidación democrática: la despolitización de la esfera pública y de la participación ciudadana; las memorias de la simulación institucional en los procesos electorales; la cosmética de la rendición de cuentas y la degradación del ciudadano a su mero estatus de consumidor de mercadería electorales.

Aunado a este panorama en el Poder Legislativo, máximo órgano de representación política popular y el contrapeso del Poder Ejecutivo

por excelencia, el principio de no reelección rompe con el sistema de incentivos para coaccionar la representación política responsable y desarticula la dinámica legislativa con los procesos sociales de construcción democrática.

En este tenor, la transmisión en señal pública del Canal del Congreso vendría a subsanar los grandes pendientes en la agenda democrática al brindar condiciones e insumos sistémicos para transparentar y legitimar la labor legislativa y la dinámica de la competencia electoral.

Este análisis lo fundamos en cuatro ejes: 1) transparencia legislativa, 2) rendición de cuentas del legislador, 3) fortalecimiento de las capacidades ciudadanas, y 4) cualificación de las instituciones democráticas. Con ello destacaremos la importancia de la apertura de la señal del Congreso en televisión abierta como mecanismo de seguimiento y evaluación de la labor legislativa y complemento de los dispositivos de participación cívica en las contiendas electorales para así mejorar sensiblemente la calidad democrática.

Introducción

La democracia representativa es, hasta ahora, la forma operativa más viable del gobierno democrático. Ésta se constituye en un contrato social que sujeta a sus integrantes a certeras responsabilidades, cuyo objetivo es construir instituciones que procuren la distribución equitativa de los bienes públicos y que supone la construcción de consensos que conforman el poder popular soberano ejercido por un cuerpo de gobierno. El ejercicio de dicho poder político, en términos jurídicos, incluye a todos aquellos que tienen la calidad de ciudadanos (Aguilar, 2006:14-15). En México dicho poder estaría representado y ejercido por medio de los poderes de la Unión y, a través de ellos, dicha soberanía estaría habilitada para configurar al gobierno —según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)—.¹

¹ México está constituido, según lo establece el artículo 40 de la CPEUM, como una república representativa, democrática y federal; además se instituye en los artículos 39

En esta forma de gobierno una de las mayores complejidades es armonizar la capacidad ejecutiva del gobierno con los mecanismos de representación política del interés general de los ciudadanos —el arreglo entre representar y gobernar—. ²

Dicho interés es un conglomerado complejo y es el resultado de un proceso electoral en el que se eligen a los representantes de la soberanía. Por lo que nuestra democracia representativa aspira a captar con la mayor fidelidad posible el interés o voluntad general de los ciudadanos; lo cual implica sustentar componentes trascendentales para el buen gobierno, entre ellos la legitimidad y la aprobación del ejercicio del poder instituido. ³

En consecuencia a lo que se ha expuesto, el poder político de la soberanía popular está representado por los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en cuya mutua regulación descansan los límites del contrato social, cuyas cláusulas son renovadas en cada proceso de elección de representantes. Por lo que el papel que tienen estos poderes en el desarrollo de los procesos electorales es consustancial a la calidad de la democracia.

En virtud de ello, este ensayo se enfoca en analizar el papel que le corresponde desempeñar al Poder Legislativo en la salvaguarda de

y 41, que: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”, y que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión”.

2 La construcción de instituciones democráticas, entendidas como los espacios públicos con la participación de los ciudadanos —virtud republicana—, con acceso universal y oportunidades equitativas, —cualidad democrática— que construyen dispositivos de gobierno y de representación política, —cualidad representativa—, es uno de los mayores retos que enfrentan los diseñadores de dichas instituciones que configuran los poderes en democracia.

3 Se puede gozar de legitimidad electoral o, por la correcta función pública, obtener la aprobación necesaria y así alcanzar una mayor legitimidad; pero difícilmente se puede sustentar un gobierno democrático si se carece de legitimidad electoral, o comporta un ejercicio irresponsable con el interés público consensado en las urnas.

aquellos principios constituyentes de nuestra democracia⁴ y en la dinámica del proceso electoral; cuyo desarrollo, hasta hoy, está tutelado por el Instituto Federal Electoral (IFE). Para este objetivo, nuestra investigación expone los problemas y anomalías que concurren en los procesos electorales respecto de las condiciones democráticas que permean las facultades de los ciudadanos como electores y sobre la capacidad que tiene el IFE para garantizar procesos electorales sujetos a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad —artículo 41, CPEUM—.

En este sentido se abordará el análisis desde el estudio de la articulación del Canal del Congreso con los problemas de la dinámica democrática y electoral. Ello a través de cuatro ejes: 1) transparencia de la labor legislativa, 2) refrendabilidad del legislador, 3) fortalecimiento de capacidades ciudadanas, y 4) cualificación de las instituciones democráticas. Nuestro trabajo busca señalar las relaciones complejas que en un sistema político democrático construyen los procesos institucionales alrededor de las elecciones, la relación estrecha entre representación política responsable del interés ciudadano y los insumos para la rendición de cuentas; y en este sentido colocamos a la transparencia como el factor clave que facultaría y fortalecería a ciudadanos y democracia. Para ello sería necesario vincular el proceso electoral con la transmisión de ciertos contenidos en el Canal del Congreso, a través de una señal pública, para sustanciar dichas facultades ciudadanas, procesos de rendición de cuentas y calidad democrática. A continuación exponemos los argumentos.

⁴ Las condiciones que según Dahl cualifican a la democracia son: 1) autoridades públicas electas; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a competir por los cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) información alternativa; 7) libertad de asociación. Para abundar sobre el tema, el lector puede consultar a Robert Dahl (1991:19-22).

1. El Canal del Congreso: La labor legislativa y su articulación con los problemas de la dinámica democrática y electoral

La profundización de las prácticas democráticas ha cimentado el desarrollo de los conceptos de democracia deliberativa y participativa, en las que la opinión de los ciudadanos y la amplia participación social es sustantiva en la construcción de las decisiones, la acción, el escrutinio y la argumentación de todas las expresiones cívicas que la democracia garantiza y estimula.

La participación ciudadana, para Norberto Bobbio (1986), es un elemento que concede la ciudadanía con base en el activismo político de sus miembros,⁵ el cual es un factor de cohesión en la comunidad política, que se expresa por medio de la opinión pública,⁶ la cual, a su vez, manifiesta la percepción de los ciudadanos respecto de su gobierno y es un mecanismo director de las decisiones relevantes —tal como las elecciones—, leyes o políticas públicas. Si analizamos la relación compleja entre la participación de los ciudadanos y la labor legislativa, encontraremos importantes insumos que retroalimentan las condiciones del ejercicio del poder, la calidad democrática y la rendición de cuentas. Por tal motivo es importante optimizar el funcionamiento de las instituciones de manera tal que fortalezcan la participación cívica —más allá de la participación ciudadana o formal—, cuyo devenir, en los actuales procesos de la tecnología de la información y desarrollo de derechos, impacta en la vigilancia y la ejecución del poder público. Asimismo,

⁵ Dicha participación activa, deriva de los derechos de ciudadanía, reconocidos en las leyes del Estado —teoría de los *pluralistas*, como Jürgen Habermas o Will Kymlicka y de los *liberales* como Thomas Marshall—.

⁶ Para Robert Dahl (1991:21), la existencia de una opinión pública autónoma es una circunstancia *sine qua non* de la sociedad democrática; aunque no es condición *per se*. Habermas concibe una opinión pública ideal, normativa y representativa, no maniquea. Según Noelle-Neumann, aquélla opera la expresión pública de temas controvertidos. Para Baumhauer, es un producto sistémico resultado del proceso de transformación de la información inserta en él (Botero, 2007:80-88). Como el resultado de un diálogo racional y plural para la interlocución en la esfera pública; bajo esta perspectiva ha desarrollado el concepto de: racionalidad comunicativa (Monsiváis, 2005).

el progreso de las instituciones democráticas requiere de nuevos modelos de participación cívica vinculatoria, entendida como la activa y fortalecida participación de los ciudadanos en las dinámicas y en los espacios de decisión y configuración del poder político.

De tal suerte que dicha participación cívica vinculatoria requiere de la transparencia en el seno de la labor legislativa, a fin de mantener a los legisladores dentro de sus responsabilidades y crear así un sistema de incentivos a la representación política responsable, es decir, acorde al interés público. Con ello se podrían cimentar procesos de rendición de cuentas democrática (*rdcd*),⁷ interpretada como el sistema de elementos, procedimientos e incentivos que permiten la vigilancia, evaluación y sanción del poder político institucional, con la activa participación cívica. A dicho concepto de *rdcd* habremos de llamarle refrendabilidad.

En este sentido hay relaciones complejas, por lo que en este sistema de incentivos se demanda un mecanismo simplificador que canalice las demandas sociales y los tópicos de discusión común para el diálogo entre la sociedad y el cuerpo de gobierno. En esta lógica, la opinión pública es un elemento que tiene la función sociopolítica de consensar los temas de debate en la agenda legislativa e institucional; sin embargo, los mecanismos de interacción y diálogo entre sociedad y gobierno son más complejos. Por ello, para articular y optimizar la labor legislativa con la participación cívica vinculatoria y la opinión pública, es fundamental que los ciudadanos accedan democráticamente a los espacios de expresión y acción del poder político y que además cuenten con las facultades cognitivas que permitan su articulación con los procesos a los que asisten. En razón de ello es que se requiere, inicialmente, de la transparencia de la labor legislativa.

Ahora bien, en el seno del Poder Legislativo es donde se ejerce con mayor furor el poder de la representación política. Comencemos por distinguir que la representación es una facultad activa que reúne en

⁷ Para una revisión del concepto y connotación de la rendición de cuentas democrática, el lector puede consultar Manríquez (2011:19-58).

una sola persona las características de las doctrinas sociológica, jurídica y política; ya que tanto la responsabilidad como la representatividad ligada al sentido de identidad, son necesarias para legitimar como mandato delegado, en contraposición a la coacción-imposición. Es presentar algo que está ausente y, más importante aún, decidir por los que no están presentes.

La representación, según Sartori, se desarrolla en tres direcciones opuestas: a) “con la idea de mandato o delegación —dicho mandato no es imperativo y la delegación tiene un carácter fiduciario—,⁸ b) con la idea de representatividad, es decir, de semejanza o similitud; y c) con la idea de responsabilidad” (1992:225). Si el mandato o delegación de funciones conlleva a la responsabilidad de actuar por el que está ausente, el representante debería representar los intereses de aquellos que le delegaron el mandato. Empero, *de facto*, ¿a quién representa el representante? Y específicamente, ¿a quién o a qué representa el representante legislativo?

No es sencillo responder a las cuestiones anteriores en medio de la crisis de representación que se vive hoy en día en las democracias modernas, de las cuales nuestro país no es la excepción. Los legisladores tienen a su cargo la importante tarea de legislar en virtud de que la gobernabilidad y el Estado de derecho prevalezcan. La carga negativa que se le ha impreso al actuar representativo ha dejado de lado la relevancia que tiene esta actividad en democracias tan complejas como la nuestra: sin la figura de la delegación de mandato, sin la transferencia del poder de decisión pública a un tercero, la esfera pública sería un caos permanente (Rendón, 2011). Sin embargo, casi nunca nos enteramos de cómo es el día de un legislador, qué es lo que hace en su labor parlamentaria, qué es lo que sucede en el recinto legislativo: los ciudadanos estamos tan alejados de la dinámica legislativa que la percibimos como una esfera ajena a lo nuestro. La lejanía y la desidentificación del ciudadano con la vida parlamentaria es lo que en buena medida ha provocado la anteriormente mencionada crisis de la representación y la deslegitimación del legislador. La desarticulación de la esfera pública cosifica a la labor

⁸ Para los fines de este ensayo no profundizaremos en este tema.

legislativa, los programas de gobierno, las políticas públicas y, con ello, el papel que tienen los ciudadanos, quienes son insertos en la democracia electoral como meros consumidores de mercaderías electorales.

1.1. Transparencia: reivindicación de la labor legislativa y acceso a la información pública

La participación cívica vinculatoria en los procesos de decisión es vital para la consolidación y democratización de los poderes públicos, en este tenor, es importante fortalecer la transparencia en las labores legislativas precisamente hoy que, más que nunca, se denigra gratuitamente en los medios de información a la labor del Poder Legislativo por un lado o por el otro y, para agravar la situación, no se cumple con las obligaciones de transparencia (Saúl Rodríguez, 2011).⁹ Además, es fundamental contar con mecanismos que dignifiquen la labor legislativa y los incentivos positivos a dicha labor ante la ausencia de otros dispositivos de rendición de cuentas útiles a este fin —como lo son la reelección para fomentar el buen uso del poder del legislador o la revocación de mandato, para el caso del Poder Ejecutivo Federal—.

En consecuencia si “el Parlamento encarna el principio democrático con el sistema de representación popular y, por tanto, los legisladores devienen mandatarios del pueblo” (Nava y Ortiz, 2007:107) entonces hay que acercar su labor al ciudadano en virtud de que éste conozca la actividad legislativa y reconozca la importancia de la misma. Que la ciudadanía se entere de qué, cómo y por qué los legisladores llevan a cabo distintas determinaciones alrededor de una coyuntura política, social o económica, invita a acceder a la información que los representantes legislativos producen mediante su labor, y transparenta los procedimientos parlamentarios. Pues, la transparencia y el acceso a la información pública parlamentaria resultan dos insumos esenciales a la evaluación social —para la refrendabilidad— y para la legitimidad y reivindi-

⁹ Debemos añadir que no es posible excluir de la definición de democracia, a la visibilidad o transparencia, apunta Bobbio (Aguilar, 2006:56). Por otra parte, para que los ciudadanos puedan tener incidencia en la definición de la agenda legislativa, éstos deben tener la capacidad de decidir sobre ello y también respecto a qué temas se integran, señala Dahl (Aguilar, 2006:54).

cación del quehacer legislativo: “la transparencia [...] permite ver si los representantes efectivamente representan” (Fox, 2007:29).

Sin embargo, ¿cómo lograr la reivindicación de la labor legislativa con mecanismos aún laxos de transparencia y acceso a la información en el Congreso de la Unión? A esta pregunta responde la necesaria apertura de la señal del Canal del Congreso, puesto que es la solución más viable para lograr ese cometido. A continuación exponemos la justificación de tal aseveración.

El Canal del Congreso puede ser una herramienta muy útil para que la mayoría de la población acceda a la información legislativa. A diferencia de mecanismos electrónicos¹⁰ y de consulta bibliotecaria,¹¹ la televisión está al alcance de casi todos los mexicanos: somos un país de no lectores, con marcadas carencias económicas para el acceso a la información a través de medios impresos o internet; sin embargo, siempre hay una televisión en casa.¹²

La importancia de la apertura del Canal del Congreso en señal de televisión abierta radica en el reducido porcentaje de la población mexicana que puede acceder a la televisión de paga —sólo el 37.3 por ciento en el año 2011 según el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)—. Si lo que se busca es reivindicar la labor legislativa, ésta debe estar al alcance de la mayoría de la población, de lo contrario, además de obstaculizar el cometido, se dificulta el derecho a que cualquier ciudadano interesado esté informado del quehacer legislativo y de la información allí producida; se elitiza el acceso a la información gubernamental y se obnubila la transparencia.

¹⁰ Según datos del Inegi, para 2010 sólo la tercera parte de la población mexicana mayor de seis años contaba con acceso a internet. Véase “Estadísticas a propósito del día mundial de internet. Datos nacionales” (Inegi, 2011).

¹¹ Según datos de la UNAM, seis de cada diez mexicanos leen solamente un libro al año, y el 39.9 por ciento de las personas mayores de quince años no leyó ningún libro en un año. (*El Universal*, 2005).

¹² Datos del Inegi demuestran que para el año 2011, el 95 por ciento de los hogares mexicanos tenían televisión mientras que sólo el 37.3 por ciento de la población accedió a televisión de paga.

Como anteriormente señalamos, los mecanismos laxos de transparencia en el Congreso, asentados en su diseño institucional, han merchado el estudio y el acercamiento al quehacer legislativo. A manera de ejemplificación, el sistema de comisiones ordinarias de las cámaras legislativas resulta un elemento trascendental en la dinámica parlamentaria debido a que:

Las comisiones legislativas son el instrumento operador de la actividad política y legislativa del Parlamento [...] son subgrupos de legisladores que normalmente atienden tareas específicas reglamentadas y habituales en el procedimiento legislativo encargadas por la legislatura misma. Dentro de sus responsabilidades, las comisiones comúnmente gozan de privilegios en el proceso legislativo, es decir, en las comisiones se pueden dictar, decidir, vetar o retrasar decisiones políticas pero también se puede impactar al sistema político y no sólo a la legislatura misma (Puente, 2009:99, 105).

Sin embargo, para acceder a la información que produce dicho subsistema parlamentario, o bien para transparentar su labor, se debe realizar una intensa pesquisa entre las bibliotecas del Congreso, o en sistemas electrónicos que sólo “muestran datos agregados sin el respaldo cualitativo donde puedan observarse y analizarse las razones de la decisionalidad en el quehacer legislativo” (Rendón, 2011).

En consecuencia, la transparencia legislativa sería una importante dimensión en la particular legislación de la transparencia en el Congreso, que mientras tanto pondría el acento y el ejemplo en la producción continua de información pública que otorgaría la difusión de la labor parlamentaria; y ello en obediencia a lo establecido por el artículo 6º de la CPEUM relativa a la máxima publicidad que debe garantizar el Estado mexicano para sustentar el derecho a la información.

1.2. La refrendabilidad del legislador: el sistema de incentivos

Como ya hemos anticipado, la mayor accesibilidad a la información que implicaría transmitir en televisión abierta las sesiones de trabajo de las comisiones ordinarias de ambas cámaras del Congreso, redituaría

en un gran acercamiento ciudadano al quehacer legislativo; donde el mismo ciudadano tendría la oportunidad de valorar y evaluar tal actividad a partir de la identificación de los procedimientos legislativos en coyunturas políticas de interés general. Lo anterior coadyuvaría a abatir la apatía por los asuntos de la esfera pública, además de brindar la pauta para un eficaz sistema de incentivos aún inexistente en nuestro sistema político: la rendición de cuentas democrática o refrendabilidad.

En ese sentido es lógico inferir que si el ciudadano observa la actuación y las decisiones tomadas por los legisladores, tendría las herramientas necesarias para implementar un sistema de incentivos —premios y castigos— hacia los representantes y lograr que la carrera y agenda legislativa también estén vinculadas a la ciudadanía y no sólo a la de los liderazgos y disciplina partidistas. Se debe subrayar que debido a que no hay reelección consecutiva en los cargos legislativos se menoscaba el desempeño responsable y la especialización parlamentaria de nuestros legisladores; es así que ellos eligen postularse para una candidatura en una Cámara distinta a la que los acogió; acción recurrente que sujeta a los legisladores a la dinámica partidista con la finalidad de continuar con su carrera política. Por ejemplo la racionalidad del legislador y de su trabajo en las comisiones está motivado principalmente por “la lealtad hacia los liderazgos de los cuales depende su carrera política” (Béjar, 2009:70).

Por tal razón, un sistema de incentivos fundado en la vigilancia y evaluación constante que tendrían los legisladores al ser mostrados en la televisión, permitiría demostrar el desempeño histórico de cada actor —y de su partido— y suministrar insumos cognitivos para la evaluación de los ciudadanos cuando estos devienen en electores. De esta forma la refrendabilidad del legislador estaría acompañada con la evaluación y valoración cívicas de las acciones y decisiones que aquel ha tomado durante su periodo legislativo y la sanción electoral no se reduciría al vertiginoso bombardeo mediático que permea las elecciones.

Ahora bien, el importante papel que desempeñaría el Canal del Congreso en las campañas electorales radica en la posibilidad que abre la refrendabilidad cívica sustentada en la observación y evaluación del

trabajo legislativo, y en la implementación de la estructura de incentivos desde la sociedad vigilante, lo cual nos remite a la transición del estatus de elector, cual consumidor de mercaderías electorales, en la de ciudadano. Hay que apuntar que si bien es cierto que ser elector de ninguna manera anula la condición de ciudadano, y de que algunos opinarían que la acción de votar y elegir a los representantes engrandece tal condición, lo cierto es que durante las campañas electorales, el mercadeo político —*political marketing*— suministra a los ciudadanos información sobre preferencias electorales —similar a una preferencia sobre el consumo de una marca de ropa— sin producir la información útil para que los electores evalúen a candidatos y partidos en la contienda electoral —como lo podría ser la información al cliente sobre los elementos y la conducta de esa marca a lo largo de su historia en el mercado—; acotando así la capacidad cognitiva del elector para votar libre y conscientemente. Aunque es obvio reconocer que no es la finalidad de las empresas dedicadas al lucro de la imagen y la información, sino una responsabilidad del cuerpo gubernamental, y aquí el Congreso tiene una enorme ventana de oportunidad.

Para cerrar esta reflexión es necesario recordar que la mutación del ciudadano en mero elector conlleva a la desarticulación de la representación política y la desvalorización del discurso político en aras del impacto de la propaganda electoral. En este sentido sería de vital importancia la apertura del Canal del Congreso y su transmisión pública, tanto para la refrendabilidad del legislador como para el suministro de los insumos cognitivos para la evaluación social en torno a los protagonistas de la contienda electoral y la exigibilidad de la representación política responsable.¹³ Con ello también se re-valorizarían las campañas proselitistas, en tanto que el ciudadano tendría más elementos de juicio.

¹³ La exigibilidad de la representación política responsable de los actores gubernamentales es un atributo esencial de la rendición de cuentas democrática, en un sistema político de gobierno que garantiza la accesibilidad a la información pública —informatividad—, la responsividad y la deliberatividad en la esfera pública con la activa participación y capacidad cívica para ello (Manríquez, 2012).

Veamos cómo podrían articularse a la dinámica electoral.

1.3. Fortalecimiento de capacidades cívicas: la responsabilización, la televisión y los sondeos en la dinámica electoral

Como se ha descrito anteriormente, la transparencia legislativa sería una puerta abierta al sistema de incentivos para la refrendabilidad del legislador, en poder de los ciudadanos. La televisión del Congreso como mecanismo alterno de rendición de cuentas permitiría sustentar procesos de información pública al brindar insumos para el seguimiento y la evaluación social de los actores gubernamentales.

Sin embargo, para poder hablar de un sistema de incentivos efectivo en términos cuantitativos —es decir con la fuerza necesaria para coaccionar la conducta del cuerpo gubernamental y sus agentes— es necesaria la existencia de condiciones óptimas para el florecimiento de una opinión pública con la autonomía suficiente para que pueda aportar su crítica e incentivo, que en caso contrario, tan sólo abonaría a la legitimación formal del régimen.¹⁴ La ausencia de una crítica objetiva y racional o el abuso de los sondeos de opinión —encuestocracia— para legitimar la acción del gobierno son riesgos que deben problematizarse para consolidar una democracia representativa auténtica.¹⁵

¹⁴ Según Marx y Engels, la opinión pública “oficial” es una “falsa conciencia”. De esto se desprende que habrá que distinguir entre la opinión pública, como “opinión compartida por una mayoría”, y la “opinión publicada”, la cual, no siendo mayoritaria, sí cuenta con el consentimiento para tener difusión en los medios; quienes en este sentido, refuerzan o cuestionan dicha opinión. Si el lector desea, puede abundar sobre el tema en Botero (2007).

¹⁵ Como bien señala Giovanni Sartori —con toda la autoridad del viejo sabio fundador de la moderna Ciencia Política y hoy a la vez, su principal crítico— la pérdida de autonomía del ciudadano en la conformación de la opinión pública radica en la operación de sus preferencias para la producción de los sondeos de opinión y la desarticulación de la energía social de la construcción de la democracia representativa. Es así que la masificación audiovisual de la propaganda política dirigida a la conformación de una corriente hegemónica de opinión sirve para legitimar la acción ejecutiva de gobierno, es lo que él ha denominado video-política (Sartori, 1998).

En esta lógica hay que señalar el papel hegemónico que tienen la radio y la televisión como medios electrónicos en la comunicación masiva. En este mismo tenor, los contenidos teledirigidos de multimedia (audio-imagen-video) tienen el rol más importante en dicha comunicación; y estas características son primordiales para entender la comunicación en el contexto electoral como el insumo principal de la conformación o modificación de las preferencias electorales, la información sobre los asuntos públicos y la evaluación del desempeño de los actores gubernamentales en la competencia política.

Es por ello que hoy predomina una nueva manera de hacer política con sondeos y campañas publicitarias que desinforman o subinforman para integrar aquella opinión (Sartori, 1988:73-78).¹⁶ En este sentido, la comunicación política durante el contexto de las elecciones se respalda vigorosamente en la producción de encuestas y sondeos de las preferencias electorales y la percepción del ejercicio de gobierno. Lo cual les convierte en el principal instrumento para conformar la información, percepción y el entendimiento del ejercicio del poder de las entidades, actores gubernamentales y políticos —esos bloques de datos recabados y ordenados según cierta metodología científica o criterio que no necesariamente refleja la compleja realidad ni busca fomentar las prácticas democráticas—. ¹⁷ Esto, en virtud de que el consenso manifiesto en la opinión pública expresada en medios libres, depende de la calidad de información que aquella recibe; y en este sentido, dicho insumo es hasta ahora insuficiente.

¹⁶ En este sentido, Giovanni Sartori subraya el carácter político de la opinión pública; para él, ésta se compone de una corriente de información que recoge múltiples expresiones sociales entendidas como nociones sobre la situación de la *res publica*; sin embargo, en democracia no es suficiente el verificar la existencia de una prensa libre como dispositivo social de regulación del ejercicio del gobierno por consentimiento (Botero, 2008:81).

¹⁷ Las encuestas son una batería de "preguntas tipificadas dirigidas a una muestra representativa, para averiguar estados específicos [y no dinámicos] de opinión o diversas cuestiones de hecho". *Real Academia Española*, <<http://buscon.rae.es/drael/SvltConsulta?LEMA=encuesta>>.

Por otra parte, una mejor educación del ciudadano hoy parece muy lejana y no resolvería del todo el problema, pues ésta no asegura la competencia cívica en el control del gobierno (Sartori, 1993:57-70). Se requiere más bien de “competencia cognoscitiva” para tal labor (Aguilar, 2006:59).

En razón de lo antes expuesto, partir del supuesto funcionalista de que las audiencias son críticas y no son influidas fácilmente por las encuestas publicadas en medios, es tan peligroso como pensar que su influencia es definitiva.¹⁸ Contra-intuitivamente debemos razonar que los estudios de mercado moldean, retroalimentan o incentivan consumos.¹⁹ De no ser así, no habría un floreciente mercado de servicios de imagen y consultoría en estudios de mercadeo electoral, por ello cada sondeo electoral es noticia.²⁰

Barbero y Orozco afirman que “las audiencias se apropian de los productos de acuerdo a sus marcos culturales específicos”, existe pues una posibilidad de negociar una propuesta propagandística electoral (Berrueto y Corduneanu, 2011:8-15). Sin embargo, ello requiere de la interacción del ciudadano, y en razón de ello hay que remarcar que un gobierno sólo rinde cuentas si los ciudadanos poseen la capacidad de “discernir” sobre su actuación del gobierno (Arato, 2002:85-103).²¹ La capacidad sancionadora crece proporcionalmente a su capacidad de

¹⁸ Antes bien, hay que ponderar las condiciones culturales, históricas, sociopolíticas que contextualizan un proceso electoral; el tipo de audiencias, el diseño metodológico, la finalidad de las encuestas y los medios que las difunden.

¹⁹ Las encuestas sí influyen, lo convalida toda la metodología del *Rational Choice*, sobre el comportamiento oportunista, la Teoría de Juegos, etcétera.

²⁰ Existe el riesgo muy común en los esquemas de negocios y la *real politique*, de obtener favor —*quid pro quo*— al financiar ilegalmente a un candidato a través del diseño de sondeos a la medida para luego obtener beneficios. En este sentido, tanto las empresas encuestadoras como los monopolios de televisión están en el centro de la polémica por ser actores y jueces en el desarrollo de la regulación de sus actividades, y el contexto de las elecciones es crucial en esta batalla (Salas, 2007).

²¹ Tal capacidad de discernir es una herramienta cognoscitiva poderosa que hace posible el juicio de la realidad; sin tal capacidad la evaluación social y la representación se ejercen en medio de la simulación.

discernimiento. Por esto el ciudadano necesita entretrejer una amplia gama de datos específicos duros, más que una cierta ordenación de ellos, y entender el devenir histórico de actores y partidos políticos para evaluar así su pasado político.

Por ello es pertinente preguntarnos si es útil un sondeo o un *spot* para brindar información útil para la sanción social. ¿Razonamos así el voto? ¿Cómo entender la historia de un sexenio en un *spot* de 20 segundos? No nos parece adecuado equiparar información ni con opinión o percepción ni con promesas o propaganda política, ¿acaso se fundaría el conocimiento en la creencia? y ¿podrían vincularse los buenos deseos con la exigibilidad legal de la representación política responsable?

En consecuencia, es vital que para fortalecer las capacidades ciudadanas para la correcta asignación de responsabilidades implícitas en la representación política —responsabilización cívica—,²² el seguimiento, evaluación y sanción del ejercicio gubernamental —refrendabilidad— y el razonamiento del voto en el proceso electoral, se deba de contar con los contenidos adecuados en la producción de información y su difusión en la televisión, que hoy es un medio hegemónico de comunicación política disponible en casi todo hogar.

1.4. La cualificación de las instituciones democráticas: la televisión y los electorados

Ahora bien, respecto de la dinámica electoral existen preocupantes anomalías respecto del reciente desempeño del IFE en la salvaguarda de los principios rectores del proceso electoral —certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad— y del papel que ha jugado como orquestador y articulador de la participación social en la vigilancia y sanción del proceso electivo. Como ejemplo nos bastará

²² Llamamos responsabilización cívica a la articulación de las acciones cívicas, para la asignación mutua de responsabilidades, en un marco de libertades de información y desarrollo de derechos democráticos, actuando desde los distintos sectores y entornos sociales, cada cual con sus particulares recursos (Manríquez, 2011:114-117).

citar el conjunto de anomalías que permearon los recientes procesos electorales.

Las elecciones presidenciales de 2006 estuvieron caracterizadas por el proselitismo sucio, la discrecionalidad en el uso de los medios gubernamentales para apoyar a un candidato, la parafernalia del *spot*, la diseminación del miedo y la polarización social como estratagema de inducción del voto. Dicha situación se volvió a presentar en las elecciones de los años 2007 y 2008. En todos los casos, la investigación académica demostró “la inequidad en los tiempos concedidos y la parcialidad en la cobertura concedida por las televisoras privadas y públicas a los partidos políticos y sus candidatos” (Acosta, Treviño, Aguayo y Athié, 2009:59-79).

En el caso específico de las elecciones del año 2006, podemos alertar sobre la incapacidad u opacidad que caracterizó la actuación del IFE en aquel proceso tan controvertido. El alejamiento del Instituto de los reclamos de los ciudadanos fue notoriamente evidenciado antes y después del proceso de 2006. Por ejemplo, los grupos cívicos organizados en torno al Comité Ciudadano para el seguimiento del proceso electoral señalaron que el IFE mantuvo siempre una postura lejana del Comité y clausuró todo mecanismo de cuestionamiento y revisión de los procedimientos internos. Los miembros del Comité acusaron la discrecionalidad con la que se seleccionó, substituyó y capacitó a los funcionarios de casilla, encuestadores y demás personal incorporado al proceso electoral por el IFE (Almada, 2007).²³

²³ Según los señalamientos de Hugo Almada (2007), más del 32 por ciento del padrón inicial de ciudadanos seleccionados para la capacitación electoral del IFE, no fue localizado; el 25 por ciento de los contactados del grupo restante fue abandonado después de acordar el entrenamiento; un 43 por ciento recibió una capacitación deficiente; hubo distritos electorales en los que la sustitución de funcionarios, muchas veces injustificada, alcanzó el 75 por ciento. La requisición de los datos de muchos funcionarios de casilla fue errónea o ficticia.

Aquel 2 de julio de 2006 el sistema de monitoreo y conteo informático del voto fue ampliamente cuestionado.²⁴ En un contexto de sucia guerra proselitista por televisión, en la que los ciudadanos quedaron a merced de la parafernalia del *spot* y de la incapacidad del IFE para garantizar los principios rectores del proceso electoral, la sociedad sufrió la polarización incitada desde los medios masivos de comunicación, la desconfianza en las instituciones electorales y la trasgresión a sus derechos políticos y de información que se sumó con la negativa del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) a la revisión de los paquetes electorales en las casillas, secciones o distritos electorales que acusaron severas anomalías.²⁵

Respecto a la garantía en las condiciones democráticas de derecho a la información, de expresión y libertad de pensamiento, además de aquellas que facultan a los ciudadanos en la sanción electoral, vemos que hay grandes vacíos y problemas. Empecemos por señalar la pluralidad de medios para el derecho a la información y demás libertades relacionadas. Esto no se verifica en el caso de los medios electrónicos masivos —televisión y radio principalmente—. En este renglón el gobierno ha dejado mucho que desear pues se verifican condiciones de oligopolio y los ciudadanos no cuentan con los espacios necesarios para garantizar sus derechos a la información, expresión y libertad de pensamiento. Como resultado, las pocas frecuencias que no son gubernamentales o comerciales solamente reproducen la comunicación

24 Por mencionar algunos hechos, en el conteo rápido al cierre de las elecciones habían tres millones de votos que no aparecían en el conteo oficial del IFE; había una diferencia sustancial entre los votos emitidos para senadores y presidente de la República; las cifras registradas en las casillas no concordaban con las asentadas en las actas, y éstas, a su vez, con las emitidas por el Instituto. Se registró un conteo informático atípico y, para agravar la situación, el IFE anunció cifras erróneas del avance del conteo (98 por ciento en lugar de 89 por ciento) y respecto de la diferencia “irreversible” entre los dos candidatos presidenciales que punteaban el conteo de votos (menor al 0.6 por ciento en vez del 1 por ciento).

25 Hay que recordar que se revisaron muchos más paquetes en la elección de 2000, la cual arrojó una victoria incuestionable para el entonces candidato presidencial Vicente Fox.

gubernamental y la diseñada para la propaganda partidista, electoral o el mercadeo político.

Todo ello cierra el paso a las voces ciudadanas, principalmente de las comunidades indígenas, que son marcadamente excluidos de la esfera pública nacional, y a la formación del pensamiento plural respecto de las cuestiones y agenda institucional o legislativa —por ejemplo, no existen suficientes protocolos electorales en lenguas indígenas—.²⁶

Por ello, la casi nula pluralidad informativa (Salas, 2007) en la televisión, atenta contra el derecho a la información e impide la producción de los insumos necesarios para el seguimiento y evaluación del ejercicio del poder; además de que al no existir deliberación entre las partes —ciudadanos y gobierno— la democracia se reduce al consumismo electoral, la parafernalia del *spot*, el proselitismo sucio y la decadencia total de la cultura cívica.

La nueva realidad de la pluralidad política no puede ser ajena a la de los medios masivos de comunicación. Por ejemplo, la experiencia de la transición democrática documentada por Peruzzotti y Smulovitz (2003)²⁷

26 El 80 por ciento de las concesiones para televisión están en manos de dos grupos empresariales; 60 por ciento de las licencias para la operación de estaciones de radio está en manos de catorce familias, según datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Las frecuencias que operan con la figura de “sin fines de lucro” apenas alcanzan un 20 por ciento del total constituido para este rubro y enfrentan las restricciones del marco normativo impuesto —no pueden allegarse de financiamiento externo para sus actividades cívicas—. En contraste, en países como Estados Unidos e Italia, se reserva un importante porcentaje de las frecuencias para el uso comunitario; además de que en Estados Unidos, Canadá y Argentina existen cientos de operadores sin fines de lucro, y en Colombia y Venezuela son miles de ellos (Salas, 2007:77-82).

27 Por ejemplo, el desarrollo particular de la transición democrática en varios regímenes de Latino América “condicionó la extensión e intensidad de las estrategias” ciudadanas; en donde destaca el desarrollo de medios y herramientas dispuestas en internet como “agentes de [refrendabilidad]” En el ámbito de los medios de comunicación se incrementaron los espacios dedicados a la denuncia o escándalo político en los noticiarios: *Página 12*, *Telenoche Investiga*, *Revista XXI*, en Argentina; *Sí* y *Canal N* en Perú; *Veja* e *Istoe* en Brasil; o el vigoroso periodismo de investigación de Colombia: *El tiempo*, *El Espectador* y *El Colombiano de Medellín* (Peruzzotti y Smulovitz, 2003:6-22). Traducción propia.

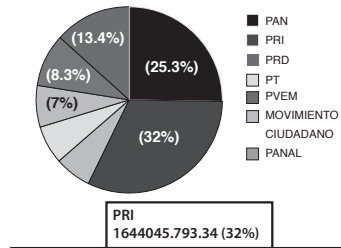
demonstró que la pluralidad en medios y la posesión privada o ciudadana de los mismos generó amplias experiencias de responsabilización cívica; siendo así que el escándalo político o la estigmatización disuadían las conductas ilegales de los funcionarios (Peruzzotti y Smulovitz, 2003:19).²⁸ Claro está que habría que superar el enfoque del escándalo político por encima del fomento a la cultura cívica y la ética en la contienda electoral.

La ética en la contienda electoral debe prevalecer a través de la pluralidad informativa concretada en la comunicación teledirigida. Ello sin duda reduciría los costos económicos y los conflictos sociales en torno a las contiendas electorales (ver cuadro 1).

CUADRO 1 FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS (PESOS MEXICANOS)

PRI	\$1,644,045,753.34
PAN	\$1,299,839,541.66
PRD	\$690,780,813.00
PVEM	\$478,911,729.74
PT	\$361,380,307.94
Panal	\$352,192,747.41
Mov, Ciudadano	\$315,363,994.51

Fuente: IFE.



Para ejemplificar esto hay que anotar que las elecciones en México tendrán un costo aproximado de 139 pesos por elector, mientras que en Brasil su costo equivale a 24.7 pesos, y en Estados Unidos no alcanza los 6 pesos.²⁹ Las elecciones se efectuarán el 1 de julio de 2012, se elegirán: presidente de la República, 128 senadores y 500 diputados federales y se prevé que para estas elecciones se transmitirán cerca de 19 millones de *spots* durante 90 días. Sin embargo, los abstencionistas superan regularmente a los electores efectivos del partido en el poder. Sólo la

²⁸ Traducción propia.

²⁹ "¿Y cuánto costarán las elecciones presidenciales del 2012?", <<http://www.sopitas.com/site/127292-%C2%BFy-cuanto-costaran-las-elecciones-presidenciales-del-2012/>>, jueves 27 de octubre de 2011.

“pluralidad informativa permite el derecho a la libertad de expresión, a la información y a la libertad de pensamiento; esto en condiciones libres de censura, con la expresa garantía de poder diseminar el disenso y la crítica a través de los medios existentes”; para esto es “imprescindible allegarse de información alterna y diversa para poder formarse una opinión objetiva antes de emitir un juicio electivo” (Salas 2007:77-82).

Es en este sentido en que valoramos el impacto benéfico de la intervención del Canal del Congreso en la conformación de la comunicación política con los ciudadanos; la apertura a espacios de expresión social del disenso; el derecho a la información diversa; la producción de insumos para la transparencia y rendición de cuentas, y para el monitoreo y capacitación ciudadana en el proceso electoral.

2. Conclusiones

Ahora bien, hemos apuntado que en esta perspectiva de transparencia y rendición de cuentas se modifica el enfoque de los electores por el de refrendadores del ejercicio del poder. Con base en esto podemos afinar la dinámica del fortalecimiento de las capacidades ciudadanas que comenzaría con la apertura del Canal del Congreso.

Para esto se debe de anotar antes que dentro del concepto de democracia mínima, acorde al concepto de democracia electoral, la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones debe reducirse a los asuntos que atañen a su comunidad inmediata, pues se presupone que la inmadurez, apatía o ignorancia del ciudadano harían caótico y particularista el acceso directo a dichos procesos. Habrá que señalar que bajo aquellas premisas de la democracia mínima y el diseño institucional basado en el bajo perfil de la cultura política, se guarda una riesgosa cercanía con la “democracia delegativa, en la que los mandatarios al encontrar un mínimo de determinaciones sociales, se vuelven entes omnipotentes facultados *de facto* para la toma de decisiones, cual dictadores de corto plazo” (O'Donnell, 1994).

Por tal razón hemos argumentado que la rendición de cuentas debe sustentarse en la exigibilidad de la representación política responsable y el seguimiento de los procedimientos institucionales, en este caso, los electorales. Los últimos son, en muchos sentidos, la base de la legitimidad y del sistema político y de un régimen en particular. Puesto que más allá de que los procedimientos puedan guardar en cierto grado lo formal-legal, el Estado de derecho y la vida en democracia requieren un esfuerzo mucho mayor al que prestan la apariencia de la institucionalidad y el formalismo de la participación ciudadana. En este sentido, la desconfianza en las instituciones por la desarticulación y simulación de la rendición de cuentas y, peor aún, la suspicacia alrededor de los procesos electorales, merma, desde la base misma del referendo del contrato social, la legitimidad y apoyo a todo un sistema de gobierno.

Para ello es necesario entender que un sector ciudadano genera una directa vinculación y evaluación de las promesas que emanan desde el proselitismo electoral de candidatos y partidos frente a su ejercicio de gobierno; si la relación es positiva, la aprobación es un efecto lógico, de lo contrario, el régimen se atrae el rechazo y se torna en un gobierno ilegítimo y poco representativo.

Para llegar a concretar este sistema de incentivos es necesaria la participación cívica en un proceso de seguimiento y evaluación continuo. Este proceso requiere de un flujo recíproco de información entre ciudadanos y gobierno. En un primer momento y sentido de un ciclo, los ciudadanos emiten sus demandas, las cuales, en un segundo momento, el cuerpo gubernamental convierte en políticas o acciones de gobierno que deben guardar el compromiso suscrito en las elecciones o la información recabada en los sondeos de opinión pública. De tal manera que la dirección de la política gubernamental obedezca el mandato resuelto en las urnas y a la responsividad de las demandas sociales halladas en los sondeos o procesos consultivos.

La televisión del Congreso en señal pública podría articular un mejor y mayor contenido de calidad informativa sobre el quehacer legislativo,

en virtud de reivindicarlo en medio de la crisis de representación que persiste en nuestra democracia.

La posibilidad de acercar el quehacer legislativo a la ciudadanía mediante el Canal del Congreso resulta el antecedente para lograr un sistema de incentivos —premios y castigos—, que es un insumo para la transparencia y la rendición de cuentas parlamentaria, ante los mecanismos laxos de acceso a la información en el legislativo, asentados en su diseño institucional.

Reivindicar y transparentar la labor legislativa, entonces, es el antecedente perfecto para que la ciudadanía obtenga las herramientas necesarias para decidir en momentos de contienda electoral: la transición del ciudadano a elector, pero que esta transición no sea tortuosa ni violenta derechos ciudadanos, sino que siente las bases para decidir a partir de la observación y el análisis del actuar legislativo. Para ello, es necesario articular la transparencia legislativa con la producción efectiva de información útil y el flujo adecuado de la misma entre los ciudadanos: primero brindar la información necesaria a la audiencia ciudadana y preparar así el terreno para audiencias de electores.

No obstante, se requiere de competencia cognoscitiva en el ciudadano para poder articular un sistema de incentivos fundado en el entendimiento y valoración del pasado político de sus representantes. Y la forma más viable de lograr la competencia cognoscitiva en el ciudadano-elector es la transmisión de la labor legislativa por el Canal del Congreso en apertura de señal: comprender y decidir mediante la observación y análisis de la realidad legislativa y no a causa de bombardeos visuales diseñados por expertos en venta de mercancías donde el arte del engaño encuentra guarida en el objetivo de venta.

La información sustanciosa generada a partir de la dinámica parlamentaria transmitida por el Canal del Congreso brindaría un contexto socio-histórico del comportamiento de los actores gubernamentales a seguir y evaluar —el pasado y presente político de los legisladores que pretenden darle continuidad a su carrera parlamentaria—. Por ello, la

razón del voto por determinado candidato tendría su razón de ser en la conciencia ciudadana *versus* el consumismo electoral, y las campañas negativas o sucias influenciarían menos en la decisión del electorado: si el ciudadano cuenta con la información sustanciosa suficiente para formarse una opinión objetiva del desempeño del actor gubernamental, podrá entonces emitir juicios sobre la responsabilidad del ejercicio del poder de aquél y brindar un premio o castigo a su desempeño. Que el ciudadano anteponga sus juicios y sobreviva a la manipulación e instrumentación de los sondeos de opinión y la propaganda masiva del proselitismo electoral, es una de las razones de ser para la apertura de la señal del Canal del Congreso.

Cabe señalar que la televisión comercial y los sondeos de opinión son, en este momento, los mecanismos hegemónicos para la formación del debate público, la retroalimentación de información en torno a la agenda gubernamental, la dirección de las corrientes de opinión pública y la circulación de la información usada en el entendimiento de la función pública. Al respecto, la apertura de la señal del Congreso coadyuvaría de manera muy significativa a restarle hegemonía a la televisión comercial, tanto para comprobar la calidad de información que ésta le proporciona a la ciudadanía acerca de sus representantes, como para ser un contrapeso en el sesgo cuantitativo de los *spots* publicitarios de los candidatos, que recurrentemente se hace en algunos canales televisivos, y en los que el IFE por sí solo, no ha sido capaz de garantizar los principios rectores —certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad— en las recientes elecciones, además de que con estas acciones en buena medida se violenta el artículo sexto constitucional que garantiza el derecho a la información en contextos electorales y la libertad de expresión.

Asimismo, los contenidos en los medios masivos de comunicación no brindan un espacio plural para la expresión de la mayoría de las voces de los sectores ciudadanos en situación de vulnerabilidad como lo son los pueblos indígenas, pobres, disidentes y críticos del régimen político.

Ello vulnera las condiciones elementales de la democracia representativa ya que no existe un medio alternativo comunicacional que *de facto* le reste hegemonía a los existentes, en el que además de compilar información plural y demandas diversas de la esfera pública frente a las mostradas en los medios hegemónicos, circule libremente dicha información compilada entre la ciudadanía: recordemos que la información es poder.

3. Propuestas

- 1) La primera propuesta gira en torno a la reivindicación del quehacer legislativo. Como se mencionó en el apartado 1.1 que versa acerca de la transparencia parlamentaria, se debe acercar la labor parlamentaria al ciudadano en virtud de que éste conozca la actividad legislativa y reconozca su importancia. Para lograr este cometido, se recomienda que las reuniones de trabajo de las comisiones ordinarias sean transmitidas por el Canal del Congreso una vez que éste cuente con la apertura en la televisión abierta. Podría incluir contenidos destinados a la producción de información pública producida en el seno de la labor del Poder Legislativo.

Lo que se busca con esto es que la ciudadanía se entere de cómo y por qué los legisladores dictaminan determinadas iniciativas, proyectos de decreto o puntos de acuerdo, mismos que resultan trascendentales para coadyuvar a mantener la gobernabilidad, el Estado de derecho y las condiciones para el desarrollo humano en nuestro país.

De la misma manera, resulta necesario transmitir las reuniones que cada grupo parlamentario lleva a cabo antes de iniciar sesiones en el pleno de ambas cámaras, debido a que en éste se puede observar una dinámica parlamentaria muy distinta, además de ser el lugar donde se logran acuerdos trascendentales en torno a coyunturas de interés general.

Y debemos decir que no sólo debe transmitirse el trabajo legislativo de las comisiones ordinarias, sino que también de las comisiones de investigación en virtud de que la tarea de éstas es “investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria” (art. 93 constitucional), y cabe señalar que esta investigación es de impacto para la rendición de cuentas y la transparencia en la administración pública federal. Al tiempo que se reivindica el trabajo que llevan a cabo dichas comisiones y se demuestra su carácter de indispensable para mantener la división de poderes y la relación inter-orgánica³⁰ de nuestro sistema político.

De lograr implementarse lo anterior, se estaría acercando el trabajo legislativo a la ciudadanía y se daría pauta a la posibilidad de la evaluación-refrendación ciudadana acerca del quehacer parlamentario, instituyendo un sistema de incentivos como insumo para lograr la rendición de cuentas.

- 2) Establecer en la programación del Canal del Congreso los contenidos necesarios para la labor de seguimiento, evaluación y sanción cívicos del ejercicio gubernamental, estableciendo de esa manera la formalidad de la transparencia y los insumos para la refrendación y rendición de cuentas.
- 3) La difusión de la dinámica electoral y la labor parlamentaria disminuirá los riesgos de enfrentar un proceso electoral polarizado desde la mercadería electoral en medios masivos de comunicación privados, debido a que el ciudadano decidiría consciente y libremente a partir del análisis y aprehensión de la observancia y transparencia del quehacer legislativo.

30 Loewenstein definió a los controles inter-órganos horizontales (Loewenstein, 1964) como la independencia funcional del Parlamento, es decir, la protección del Legislativo contra la presión del Ejecutivo y el contrapeso que el primero realiza frente al poder del segundo.

- 4) Con la transmisión de las biografías de cada legislador, aunado a la transparencia de su labor legislativa mediante la difusión televisiva de las labores del sistema de comisiones, se permitiría un monitoreo ciudadano que reeditaría, primero, en el conocimiento del quehacer legislativo que conllevaría al fundamento de sistema de incentivos, y luego, coadyuvaría en la decisionalidad ciudadana en los procesos electorales: pasado político, campañas, discurso, evaluación ciudadana del desempeño e interacción de los legisladores con la sociedad.
- 5) La programación del Canal del Congreso en el contexto electoral bien podría incluir contenidos destinados a la capacitación de los funcionarios de casilla y de aquellos ciudadanos interesados en el proceso electoral en virtud de coadyuvar efectivamente a las instituciones destinadas a la organización y logística del proceso electoral, reforzando así la capacitación de los funcionarios de casilla y ensalzando tal labor cívica entre la ciudadanía.
- 6) Se contempla la creación de espacios audiovisuales en el Canal del Congreso para la expresión de todas las voces excluidas y sectores vulnerables: pueblos indígenas, clase baja que no cuenta con acceso a televisión de paga, críticos del régimen, etcétera, y de sectores vulnerables, en el Canal del Congreso.
- 7) Espacios de expresión en el Canal del Congreso para Asociaciones Políticas Nacionales (APN's), Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), Asociaciones Civiles (AC), Sociedades Civiles (SC), en virtud de exponer demandas ciudadanas y que estos mismos organismos den seguimiento a la labor legislativa de cerca.
- 8) Transmisión en vivo del Congreso de los niños, parlamentos juveniles y demás actividades que ensalcen la labor parlamentaria e inviten a la ciudadanía a ser partícipe en este tipo de eventos.

- 9) Retroalimentación entre la investigación y la academia de universidades públicas y privadas para la observación, análisis y propuestas que enriquezcan la dinámica parlamentaria y coadyuvar en los asuntos de competencia ciudadana en el proceso electoral, solventando, al mismo tiempo, algunos problemas en torno a la capacidad y veracidad de los procedimientos en el IFE.
- 10) Fomentar y exigir la ética en la contienda electoral mediante el uso del Canal del Congreso para implementar los mecanismos de transparencia en contenidos de campañas, el seguimiento al trabajo legislativo y los insumos para la rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información en el Poder Legislativo.

Bibliografía

——— "Marco Jurídico" Compendio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y; Reglas Provisionales. (2007). México. Senado de la República.

Acosta, Miguel; Treviño, Javier; Aguayo, Sergio y Athié, Alicia. *Democracia: medios de comunicación y elecciones en México*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C, México. 2009.

Aguilar, José. *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuaderno de Transparencia número 10. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2006.

Alcántara Sáez, Manuel; Mercedes García y Sánchez Francisco (compiladores). *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*, Universidad de Salamanca, España, 2005.

Almada, Hugo. "Transparency or Cynicism? The Federal Electoral Institute's Role in the 2006 Presidential Election Process." en *Mexico's Right-to-Know Reforms: Civil Society Perspectives* Fox, Jonathan A, Fundar y Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007.

Álvarez, Lucía. *Participación y democracia en la ciudad de México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM, *La Jornada* Ediciones, México, 1997.

———. *Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2006.

Báez Carlos, Adriana. "Comisiones y coaliciones legislativas", en *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, Béjar Algazi, Luisa (coordinadora), Miguel Ángel Porrúa, UNAM y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, 2009.

Béjar Algazi, Luisa. *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, Gernika, UNAM y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2006.

——— (coordinadora). *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, México, 2009.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.

Botero Montoya, Luis Horacio. *Teoría de públicos: lo público y lo privado en la perspectiva de la comunicación*, Universidad de Medellín, Medellín 2007, pp. 79-84. Lorenza Correa Restrepo.

Camacho Vargas, José Luis. *El Congreso Mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura (coeditores), Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Cunill Grau, Nuria. "Responsabilización por el Control Social", *Cuaderno de ciencias sociales*, número 128, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Costa Rica, 2003.

Dahl, Robert A. *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, Alianza Editorial-Conaculta, México, 1991.

Dávila, David y Caballero, Lila. *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., México, 2006.

Downs, Anthony. *An economic theory of democracy*, Harper & Row, Nueva York, 1957.

Drucker, Peter F. *The effective executive*, Harper Collins, United Kingdom, 1993.

Fox, Jonathan A. *Mexico's Right-to-Know Reforms: Civil Society Perspectives*, Fundar y Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007.

Kornberg, Allan y Musolf, L. D. (editors), "Legislatures and political development", en *Legislatures in developmental perspective*. Durham Duke University Press, 1970.

Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Ariel, España, 1976.

Manríquez, Omar. "Responsabilización, accountability y rendición de cuentas. Ciudadanos frente al proceso político de reforma petrolera en el D.F.-2008", Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Tesis para obtener el grado de licenciatura. En pie de imprenta, México, 2011.

———. *¿Accountability democrática o cosmética, transparencia u opacidad porosa? Retos y perspectivas ante la fiscalización de la Auditoría Superior*. Undécimo certamen nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, 2012.

Méndez de Hoyos, Irma. *Mecanismos de participación ciudadana Regulación de consultas en el Distrito Federal*, Comentarios a las Sentencias del TEPJF, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010.

Millar, Michael. *Desafíos literarios a la representación histórica*, Western Michigan University Press, Estados Unidos, 1989.

Monsiváis, Alejandro, (compilador). "Rendición de cuentas, justificaciones públicas y democracia. Una perspectiva deliberativa", en: *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública / Centro Mexicano para la Filantropía, primera edición, México, D.F., 2005.

Nava, Salvador y Javier Ortiz. "Transparencia en el Congreso de la Unión: algunas propuestas, en Fox" en *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, Jonathan, Libby, Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez. FUNDAR, México, 2007.

Norris, Pippa. "La participación ciudadana: México desde un perspectiva comparativa", en *Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, Miguel Ángel Porrúa, SEGOB, SEP, IFE, CIDE, ITAM, México, 2002.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (coordinadoras). "La política de accountability social en América Latina", en *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Argentina, 2002.

Peters, Guy B. *El nuevo neoinstitucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, España, 2003.

Pina Vara, Rafael de. *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 2003.

Puente, Khemvirg. "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano", en Béjar Algazi, Luisa (coordinadora) *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, FCPyS, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, México, 2009.

Rendón, Iliana. "El estancamiento de iniciativas de ley en el Congreso mexicano: estudio de caso sobre el Senado de la República durante la LX legislatura", Tesis para obtener el grado de licenciatura, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Inédita, México, 2011.

Salas, Leticia. "Pluralidad informativa en medios electrónicos: agenda pendiente que se agrava en el proceso electoral", en *Derecho a Saber, balance y perspectivas cívicas*, Fox, Jonathan; Haight, Libby; Hofbauer, Helena y; Sánchez Tania, Fundar y Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007.

Sartori, Giovanni. *Representación Elementos de Teoría política*, Alianza Editorial, México. 1992.

——— (1993). *¿Qué es la democracia?*, Instituto Federal Electoral, México.

——— (1998). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, México.

Treviño Rangel, Javier y Acosta Valverde, Miguel. *Inequidad y miedo. Las elecciones federales de 2006 vistas por televisión*, Propuesta Cívica, México, 2007, pp. 33-41.

Ramírez Felipe, Tena. *Derecho Constitucional Mexicano*, 30ª edición, Porrúa, México, 1996.

Villarreal Escobar, Abel. "Vigilancia y fiscalización legislativa en México, los casos de Nuevo León, Distrito Federal y Tlaxcala 1997-2004". Tesis para obtener el título de doc-

tor en investigación en ciencias sociales con especialización en ciencia política, UNAM, México. 2008.

Weber, Max. *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Páginas en línea

Arato, Andrew. "Representação, soberania popular, e accountability" en *Lua Nova*, Revista de Cultura e Política en línea, número 55-56, 2002, pp. 85-103. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=50102-64452002000100004&lng=en&nrm=i-so>. Consultado el 29 octubre 2009

Notimex. "Leen un libro al año seis de cada 10 mexicanos". En: *El Universal*. Sección: Cultura. <http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=295713&tabla=notas>, 25 de julio de 2005.

O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy" en *Journal of Democracy*, vol. 5, No. 1, National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press, January 1994: 55-69. Consultado el 15 de octubre de 2010. <<http://www.journalofdemocracy.espanol.cl/pdf/odonnell.pdf>> (1994).

Saúl Rodríguez, Lilia. "Opacidad persiste en Congresos". En: *El Universal*. Sección: Nación. <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/189312.html>>, 27 de septiembre de 2011.

"¿Y cuánto costarán las elecciones presidenciales del 2012?". En: *Sopitas.com*. Con información de Vanguardia.com.mx. <<http://www.sopitas.com/site/127292-%C2%B-Fy-cuanto-costaran-las-elecciones-presidenciales-del-2012/>>, 27 de octubre de 2011.

Juárez, Ricardo. "Televisión predomina en 95 por ciento de hogares mexicanos, internet triplica a 22.2 por ciento: Inegi". En: *International Business Times*. Sección: Tecnología. <<http://mx.ibtimes.com/articles/19698/20111128/mexico-tics-computadora-internet-telefono-usuarios-inegi.htm>>, 28 de Noviembre de 2011.

——— (2012) *Inflexiones teóricas entre la representación y la participación: a propósito del acto participativo ciudadano en el marco de las democracias modernas*. México, disponible en "Somos el medio" <<http://www.somoselmedio.org/?p=454>>

Rendón, Iliana. *Transparencia en el Congreso mexicano: el estancamiento de iniciativas y la decisionalidad del sistema de comisiones ordinarias en el Senado de la República*. México, disponible en "Somos el medio" <<http://www.somoselmedio.org/?p=312>>, 2012.

Conferencias

Casar, María Amparo. Conferencia en el *Seminario de análisis de Reforma Política*. Senado de la República, enero 2010.

Normatividad. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009). Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>

Normatividad. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009). Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>

Categoría B

Democracia y transparencia: La contribución del **Canal** del **Congreso** a la transparencia de la actividad parlamentaria en **México**



Ismael Solís Sánchez

Seudónimo: Doxa

Resumen

Con el surgimiento del Canal del Congreso en agosto de 1999, se abrió una nueva opción de medio de servicio público dentro del panorama comunicativo mexicano. A partir de entonces es posible conocer lo que sucede al interior de ambas cámaras del Congreso de la Unión sin la necesidad de recurrir a los medios comerciales. El presente ensayo tiene como objetivo encontrar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuál es la contribución del Canal del Congreso al desarrollo democrático de nuestro país?

Se llega a la conclusión de que la labor del Canal del Congreso, al permitir que los actos de los diputados y senadores se hallen abiertos al escrutinio y debate público, ha coadyuvado al desarrollo democrático de México. Se encontró también que la mayoría de la programación del Canal del Congreso tiene un carácter informativo relacionado con la actividad parlamentaria, pues ésta representa poco más del 80 por ciento de las horas transmitidas al año.

“Ni comercial ni estatal, la radio y televisión pública tiene su única razón de ser en el servicio público. Es la radio y televisión del público; se dirige a cada uno en su calidad de ciudadano. Fomenta el acceso a la vida pública y la participación en ella. Desarrolla los conocimientos; amplía los horizontes y permite que cada uno se comprenda mejor al comprender al mundo y a los demás.”

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LA CIENCIA, LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA (UNESCO)**

Introducción

Hasta hace algunos años era prácticamente imposible que la ciudadanía tuviera acceso directo, más allá de los *Diarios de los Debates* y la *Gaceta Parlamentaria*, a la actividad que realizan los diputados y senadores en el Congreso de la Unión, espacio en el que se deposita el Poder Legislativo Federal, uno de los poderes del Estado mexicano, y recinto actual de la pluralidad política de nuestro país. Durante la era priista, el Congreso de la Unión se distinguió por ser una institución cerrada sobre sí misma, inaccesible al ciudadano común, esencialmente opaca, que sólo rendía cuentas al presidente.

Del otro lado, los medios de comunicación comerciales (principalmente la televisión), semicontrolados hasta hace algunas décadas por el gobierno en turno (Villamil, 2005; Guerrero, 2010), han privilegiado la difusión de información sesgada y descontextualizada en relación con el trabajo parlamentario. Esto ha favorecido la formación de una imagen negativa de los diputados y senadores dentro de amplios sectores de la sociedad mexicana, además de que dichos medios han contribuido a desvirtuar el trabajo parlamentario y, en general, al desprestigio de la institución legislativa.

Con el surgimiento del Canal del Congreso en agosto de 1999, se abrió una nueva opción de medio de servicio público dentro del panorama comunicativo mexicano. En este contexto cabe preguntarse lo siguiente: en tanto órgano de comunicación del Poder Legislativo federal, ¿cuál es la contribución del Canal del Congreso al desarrollo

democrático de nuestro país? El presente ensayo tiene como objetivo encontrar respuesta a esta interrogante.

El argumento central de este trabajo es el siguiente: el Canal del Congreso ha contribuido al desarrollo democrático de nuestro país en la medida en que su labor diaria ha permitido el acceso ciudadano a información de primera mano sobre el trabajo legislativo que tiene lugar en ambas cámaras del Congreso de la Unión, así como su aportación a la transparencia de la activada parlamentaria. En efecto, el lector podrá observar en las siguientes líneas que la mayoría de la programación del Canal del Congreso tiene un carácter informativo relacionado con la actividad parlamentaria (pues abarca poco más del 80 por ciento de las horas transmitidas al año). Esta programación incluye la transmisión de las sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, el seguimiento del trabajo de las comisiones legislativas, el noticiero legislativo, así como la difusión de seminarios, foros, coloquios, reuniones de trabajo y comparecencias, entre otros.

¿Por qué hacer un ensayo sobre la labor informativa del Canal del Congreso? El trabajo que a diario realiza este medio público es sumamente relevante porque el ejercicio de la ciudadanía y la puesta en práctica de los principios de transparencia y rendición de cuentas no son posibles si los individuos no poseen información. De ahí que, como señala Bernardo Díaz, “es en el campo de la información donde la televisión pública adquiere hoy una posición de referencia y utilidad social” (Díaz, 2010). Además, este medio público ha permitido establecer una nueva relación entre ciudadanos y representantes políticos, más simétrica y democrática, en la que es posible tener acceso al trabajo que estos últimos realizan en el Congreso de la Unión.

El trabajo está estructurado en dos apartados generales, con dos subtítulos cada uno. En el primero se desarrolla una reflexión crítica de lo que se propone denominar como democracia *schumpeteriana*, contraria a los principios de transparencia y rendición de cuentas, y a la cual se le antepone una noción de democracia en donde el poder po-

lítico deviene controlado por los ciudadanos, a través de mecanismos de rendición de cuentas como el ejercicio del derecho al acceso a la información pública y la transparencia. Este marco analítico nos servirá para demostrar, en el segundo apartado, la manera en que el Canal del Congreso, en tanto medio público, ha contribuido a la transparencia y acceso a la información de la actividad parlamentaria y por tanto al desarrollo democrático de nuestro país.

I. Transparencia y rendición de cuentas: principios de la democracia

“La sociedad tiene derecho de pedir cuentas a todo agente público por su administración.”

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, París, Francia, 26 de agosto de 1789.

“Ningún bien estable sin publicidad, ni mal alguno durable bajo sus auspicios.”

JEREMY BENTHAM, TÁCTICAS PARLAMENTARIAS, 1822.

1. Una definición restringida de democracia

En una cita célebre, el economista austriaco Joseph Alois Schumpeter definió a la democracia como “aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren *el poder de decidir* por medio de una lucha de *competencia* por el voto del pueblo” (1989, énfasis agregado). Más adelante aclara:

La democracia significa tan sólo que *el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle*. Pero como el pueblo puede decidir esto también por medios no democráticos en absoluto, hemos tenido que estrechar nuestra definición añadiendo otro criterio identificador del método democrático, a saber: la *libre competencia* entre los pretendientes

al caudillaje por el voto del electorado. Ahora puede expresarse un aspecto de este criterio diciendo que la democracia es el *gobierno del político* (Schumpeter, 1989, énfasis agregado).

Ahora bien, de acuerdo con Schumpeter, sólo existe una forma en la que los ciudadanos deben controlar a sus gobernantes y representantes populares: el voto, pues en los procesos electorales periódicos, el elector tiene el poder de rechazar a un determinado candidato cuando ha juzgado que éste se ha desempeñado de forma incorrecta. Más allá de las elecciones periódicas como instrumento de control ciudadano, señala el autor austriaco, resulta indeseable que los ciudadanos vigilen, controlen y castiguen a sus gobernantes, ya que destituirlos de otra forma que no sea el procedimiento electoral, implica atentar contra los principios del método democrático. En efecto, según Schumpeter, en el proceso democrático “[...] los electores no fiscalizan normalmente a sus *leaders* políticos de ninguna manera, a no ser negándose a reelegirlos o negándose a reelegir las mayorías parlamentarias que los apoyan”; sin embargo, “en ocasiones tienen lugar subversiones espontáneas que derriban directamente a un gobierno o a un ministro individual, o bien los fuerzan a seguir una determinada línea de conducta. Pero estos casos no solamente son excepcionales, sino que, como veremos, son contrarios al espíritu del método democrático”, pues para que tenga éxito éste, “el ciudadano necesita una buena dosis de autodisciplina”, es decir:

[...] los electores situados fuera del parlamento tienen que respetar la división del trabajo entre ellos mismos y los políticos que eligen. No deben retirar su confianza con demasiada facilidad en el intervalo entre las elecciones y deben comprender que, *una vez que han elegido a un individuo, la acción política le corresponde a él y no a los electores*. Esto significa que tienen que abstenerse de darle instrucciones acerca de lo que tiene que hacer [...]. [Más aún] los electores no deciden problemas pendientes [...] en todos los casos normales, la iniciativa radica en el candidato que hace una oferta para obtener el cargo de miembro del parlamento y el caudillaje local que puede llevar consigo. Los electores se limitan a aceptar *su oferta con preferencia a las demás o rechazarla* (Schumpeter, énfasis agregado).

Como puede inferirse, la idea de democracia de Schumpeter no admite la existencia —más allá de las elecciones— de controles institucionales, mecanismos de vigilancia ni castigo de los gobernantes y demás servidores públicos, omisión que trae como resultado la existencia de élites políticas escasamente fiscalizadas. Empero, en la actual reflexión teórica-política sobre la democracia (véase Dahl, 1989 y 1991; Bobbio, 1986; Sartori, 1988 y 2003), ésta no se agota en la actuación de las élites políticas. Más allá de las elecciones, el ejercicio del poder es democrático si deviene controlado. De ahí que se pueda definir a la democracia como aquel régimen político¹ en el que el poder deviene controlado, pues se ejerce en público,² en un marco institucional de contrapesos y es vigilado por la ciudadanía.

Contrario a la noción de democracia *schumpeteriana*, puede afirmarse ahora que un régimen democrático supone la existencia de mecanismos de control del poder político más allá del voto, tales como el derecho de acceso a la información pública y las obligaciones de transparencia. En segundo lugar, opuesto a la idea de que la política es un asunto exclusivo de los políticos profesionales y ajena a los ciudadanos, la democracia requiere hoy más que nunca de una activa participación ciudadana, requiere de ciudadanos interesados en los asuntos públicos, críticos de las acciones de los gobernantes y funcionarios públicos, y de ciudadanos que exigen cuentas a éstos.

Pero, ¿bajo qué principios y mecanismos es posible concebir una democracia donde el poder político encuentra límites a la arbitrariedad? Estos principios son, evidentemente, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. En el siguiente apartado se

¹ Por régimen político se entiende “aquellos patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidas para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales” (O’Donnell, 2004:152).

² Aquí se sigue a Norberto Bobbio, quien definió la democracia como “el gobierno del poder público en público”(Bobbio, 1986:65).

realizará una revisión conceptual de estos principios y la forma en que refuerzan el ejercicio democrático del poder.

2. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “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 información y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.³ Es decir, el derecho a la información contempla tres dimensiones: atraerse información, informar y ser informado (Villanueva, 2005 y 2006). De tal suerte que el Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) es una dimensión del derecho a la información y, en términos concretos, constituye un recurso público estratégico (Merino, 2008).

Según el marco constitucional mexicano, el DAIP es un derecho fundamental porque otorga la garantía de que cualquier individuo (sin importar su condición socioeconómica, de género, condición política, nacionalidad, edad, entre otros) puede solicitar todo tipo de información (con reservas que marca la ley)⁴ a toda autoridad pública estatal de los distintos niveles o a cualquier persona física o moral que reciba recursos públicos y tenga funciones de autoridad (López-Ayllón, 2007). Al mismo tiempo es una garantía jurídica porque prevé sanciones ante la violación de esta prerrogativa (López-Ayllón, 2009). Así, la Constitución de nuestro país establece en su artículo 6º que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

La transparencia alude, en primer lugar, a una serie de acciones por parte de los representantes políticos, de gobernantes de los distintos

³ Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948).

⁴ La información reservada hace referencia a aquella cuya publicación pone en riesgo el interés general. Para clasificar la información como “reservada”, se tendrá que emplear una “prueba de daño”, que compruebe de forma concreta el posible daño que podría ocasionar si se publicara.

niveles y funcionarios de la administración pública, encaminadas a establecer “un gobierno en público”. En segundo lugar, puesto que no es una cualidad intrínseca de estos últimos el transparentar sus acciones y decisiones, luego entonces la transparencia es también una exigencia continua de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil para demandar que las actividades y decisiones de los servidores públicos no se manejen en la opacidad.

La transparencia incluye el derecho de acceso a la información pública, pero “tiene un contenido más amplio, pues implica una política pública que busca maximizar el uso también público de la información y que debería proveer las razones que justifican una acción o decisión determinadas” (IFAI, 2007). Es decir, la transparencia supone la existencia de un gobierno al servicio de la ciudadanía y de gobernantes y servidores públicos que permiten que sus acciones puedan ser visibles por los ciudadanos.

La noción de rendición de cuentas (*accountability* en inglés) incluye el DAIP y la transparencia, pero es un concepto más amplio. La rendición de cuentas se compone de un conjunto de mecanismos institucionales y prácticas que buscan controlar al poder político. Según el investigador Andreas Schedler “[...] 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” (2009).

Como puede observarse, este principio hace explícito un elemento importante para el control del poder político: la sanción. En efecto, *accountability* incluye la sanción como un medio disuasivo de actos que van contra el interés público. Este elemento es fundamental porque, como dice Andreas Schedler, si hay prácticas de rendición de cuentas que van de la mano de la impunidad y no imponen castigos a actos irresponsables de quien ostenta alguna autoridad pública, entonces estamos en presencia más bien de actos de simulación y no de actos encaminados a la restricción del poder (Schedler, *Ibíd*).

En general, el DAIP, la transparencia y la rendición de cuentas refuerzan el ejercicio democrático del poder por las siguientes razones: a) evitan el uso arbitrario del poder, pues permiten que los funcionarios públicos se hagan responsables de sus actos ante la ciudadanía; b) impiden el uso patrimonialista y discrecional de los recursos públicos; c) contrarrestan el imperio del secretismo en el ejercicio del poder político; y d) ayuda a combatir la corrupción.⁵

Hasta el momento se ha dicho que sin mecanismos básicos de rendición de cuentas no es posible aspirar a una forma de ejercicio del poder más democrático, distinto de la democracia *schumpeteriana*, en que el poder político obedezca en mayor medida a los intereses ciudadanos, donde éstos puedan examinar las acciones de sus gobernantes y representantes políticos y en el cual tengan la capacidad de exigir cuentas a éstos.⁶ A continuación, en el siguiente capítulo, se demostrará que, si bien el Poder Legislativo federal mexicano cuenta con sus propios instrumentos para garantizar el derecho de acceso a la información pública y cumplir con sus obligaciones de transparencia, el Canal del Congreso, en tanto medio de servicio público, ha jugado un papel fundamental en afianzar el derecho al acceso a la información y la transparencia. Como puede observarse, este principio hace explícito un elemento importante para el control del poder de la actividad parlamentaria que se desarrolla en este órgano del Estado mexicano y que, por tanto, ha contribuido al desarrollo democrático de nuestro país.

⁵ José Antonio Aguilar encuentra cinco usos de la transparencia en la democracia: 1) la información del gobierno es un insumo cuyo empleo permite a los ciudadanos evaluar a sus gobernantes; 2) hace posible exigir cuentas a quienes tienen una función de autoridad; 3) mantiene a los funcionarios dentro de sus obligaciones; 4) aumenta la confianza en los servidores públicos; y 5) permite detectar errores en las decisiones públicas (Aguilar, 2006:28-32).

⁶ Actualmente existe una amplia bibliografía sobre la evolución histórica del DAIP y la transparencia de la administración pública en México. Se recomienda al lector consultar las siguientes fuentes: Escobedo (2010), López Ayllón (2009, 2007), Salazar (2008), Merino, (2008), CIDE (2008), Carbonell y Bustillos (2008) Fox (2008), IFAI (2007), Nonell (2006), Villanueva *et al.*, (2005) y Emmerich (2005).

II. Derecho a saber: la contribución del Canal del Congreso a la democracia mexicana

“La representación puede tener lugar solamente en la esfera de la publicidad. No hay ninguna representación que se desarrolle en secreto... Un parlamento tiene un carácter representativo únicamente en cuanto se cree que su actividad sea pública. Reuniones secretas, acuerdos y decisiones secretas del comité que se quiera pueden ser muy significativos e importantes, pero jamás pueden tener un carácter representativo.”

CARL SCHMITT

1. Medios de servicio público: definición y características

Indistintamente, se ha concebido a los medios públicos como medios gubernamentales o estatales, dado que muchos de ellos dependen de recursos públicos para su funcionamiento. Esta particularidad, empero, no define a los medios públicos, pues aunque éstos reciban financiamiento de algún órgano del Estado, no siempre se sigue de ello que tengan por objetivo el servicio público. Pero entonces, ¿a qué se hace referencia cuando se habla de medios públicos?

En el presente ensayo se hablará preferentemente de Medios de Comunicación de Servicio Público (MCSP) y no de medios gubernamentales. En tanto tipos ideales, se pueden definir a aquéllos como “medios de comunicación, que si bien están garantizados por el Estado, son autónomos e independientes del poder político y económico” (Navarro y Villanueva, 2008), “su objetivo es el servicio público y la construcción y desarrollo de un espacio público que por su naturaleza es incluyente; de ahí que se refieran al individuo no en tanto consumidor, ni mucho menos como ‘súbdito’ del poder político, sino como ciudadano, y de ahí también que consideren la información como un bien público y no un bien personal o privado” (Ortega, 2006). En cuanto a sus funciones

concretas, éstas incluyen informar, educar, difundir la cultura y procurar entretenimiento. A continuación se aclararán algunos puntos importantes en relación con este concepto.

Por definición, los MCSP guardan independencia y autonomía respecto del poder político y económico, no obstante necesitan “de los mecanismos propios del Estado para convertirse en medios de servicio público” (Amézquita y Di-Bella, 2007), “entidad política garante obligado de dicho servicio público” (Navarro y Villanueva, 2008). Evidentemente, el objetivo primordial de los medios públicos es el servicio público, pues “fomentan el acceso a la vida pública y la participación en ella, desarrollan los conocimientos, amplían los horizontes y permiten que cada uno se comprenda mejor al comprender al mundo y a los demás” (UNESCO y CMRTV, 2001). Asimismo, el espacio público que crean los medios públicos alude no necesariamente a “lo estatal”, entendido éste como burocracia política, sino al “espacio donde circulan y se debaten los temas de interés común, donde se expresan las diferencias y los intereses de los diversos sectores” (Rey, 2001; también véase Esteinou, 2005).

Los medios públicos son medios incluyentes, pues favorecen “un lugar de encuentro donde todos los ciudadanos están invitados y son considerados sobre una base igualitaria. Es una herramienta de información y de educación, accesible a todos y que se dirige a todos, independientemente de la condición social o económica de unos y otros” (UNESCO y CMRTV 2001). Además, los MCSP tienen como atributo significativo el reconocimiento de las diferencias socioculturales y de las distintas posiciones políticas de los públicos, sin excluir alguna de ellas.⁷

⁷ Por ejemplo, uno de los objetivos de la televisión pública, como afirma Diego Portales, es “evitar la manipulación informativa y expresar la diversidad política, religiosa, étnica, generacional, de sexos y de regiones”, pues ésta es “una de las claves que diferencian a una televisión pública de una televisión gubernamental y de los sesgos propios de los canales privados” (Portales, 2001:131; consúltese también Aranda, 2005 y Ortega, 2010:206).

Al mismo tiempo, los medios públicos mantienen una estrecha relación con los principios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. En primer término, los MCSP conciben la información como un bien y un derecho público al cual deben acceder todos los individuos (Esteinou, 2008:78-82) y por ello se oponen al ejercicio patrimonialista de la información. En segundo lugar, dado que su financiamiento proviene de fondos públicos, éstos deben garantizar a la ciudadanía y a las autoridades fiscalizadoras, que sus recursos están siendo utilizados de forma eficiente y transparente. Por último, los medios públicos constituyen canales de comunicación entre ciudadanía, gobernantes y representantes políticos que favorecen la transparencia y rendición de cuentas de éstos hacia aquéllos.

Contrario a estos preceptos, los medios controlados por las instancias gubernamentales sirven normalmente a intereses *particularistas* de quienes ostentan el poder político, “a los intereses del Estado, encarnados por el gobierno en turno” (Amézquita y Di-Bella, 2007, párrafo 6), y no en provecho de los ciudadanos. Aunque pueden cumplir con algunas funciones de servicio público, los medios gubernamentales siguen una línea partidista y son utilizados con fines de patrocinio político personal para respaldar y legitimar los proyectos de gobierno (Esteinou, 2007, punto número 13; Banerjee y Seneviratne, 2006:30).⁸

⁸ Al hacer un análisis de la televisión pública en América Latina, German Rey recuerda que: “En su grado más extremo, las televisiones públicas eran televisiones estatales, cuya orientación estaba dada por los Estados (a través de instancias específicas para ello, generalmente de propaganda) o más particularmente por el gobierno en turno: eran completamente dependientes de las finanzas públicas y se presumía que debían obedecer a los lineamientos trazados por los gobiernos para ponerlas a su servicio incondicional o para convertirlas estratégicamente en funcionales a sus planes y programas (Rey, 2001:79). A su vez, Leticia Salas afirma que: “Los inicios de la televisión pública en algunos países, estuvieron estrechamente ligados a los mandatos gubernamentales, prevalecían sobre todo los contenidos orientados a difundir opciones y acciones del gobierno, y la participación de los grupos sociales dependían de las decisiones discrecionales del gobierno en turno” (Salas, 2002:120).

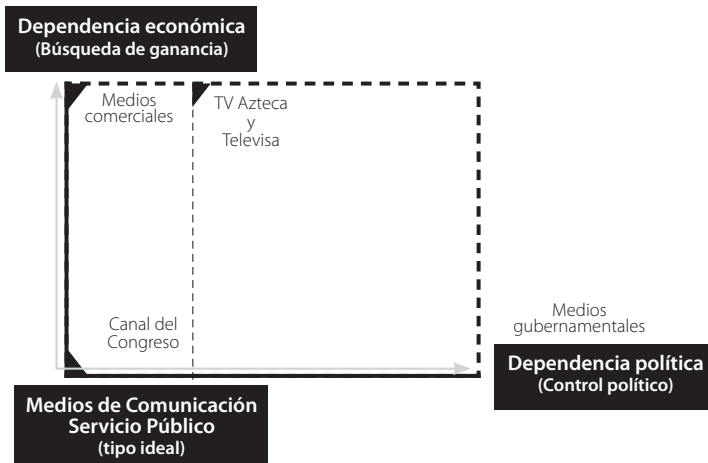
Empero, los medios comerciales también han contribuido en algún momento a legitimar, en mayor o menor medida, el ejercicio del poder político. Sólo que éstos tienen como objetivo principal la búsqueda de rentabilidad económica a través de la venta de espacios publicitarios. Para los medios comerciales, por tanto, resulta imprescindible obtener los mayores niveles de audiencia, en lo que se ha llamado la “guerra por el *rating*”. Este modelo de comunicación, característicamente vertical, concentrado, elitista, discrecional y excluyente (Esteinou, 2005:269), concibe a los individuos no como ciudadanos sino como consumidores potenciales.⁹

Las definiciones precedentes, no obstante, deben entenderse a manera de “tipos ideales”. El método tipológico permite analizar, en un contexto histórico-político concreto, el papel que desde un punto de vista sociopolítico juega un medio de comunicación, así como su dependencia hacia el poder económico y/o político, y con ello, su grado de aproximación a uno de los tipos ideales,¹⁰ tal como se muestra en el siguiente esquema:

⁹ Tanto los medios gubernamentales como comerciales son medios excluyentes, ya que los ciudadanos no participan y no son considerados en la agenda programática de dichos medios. Ahí, los diferentes grupos sociales no encuentran oportunidad para expresar sus problemáticas, demandas y necesidades (Esteinou, 2005:272). Así, históricamente, ambos medios jugaron un papel sumamente importante en la construcción y reproducción de la “cultura nacional” en México y, en general, en América Latina; en este proceso, las culturas subnacionales y los diferentes grupos sociales que no se aproximaban al parámetro cultural que se difundía en los distintos medios, fueron excluidos y discriminados (Martin-Barbero, 2001:51; Portales, 2001:133-134).

¹⁰ Para el sociólogo alemán Max Weber, un tipo ideal es un concepto-tipo que “se distancia de la realidad sirviendo para el conocimiento de ésta en la medida en que, mediante la indicación del grado de aproximación de un fenómeno histórico a uno o varios de estos conceptos, quedan tales fenómenos ordenados conceptualmente” (Weber, 1998:17, “Conceptos sociológicos fundamentales”, énfasis en el texto original).

ESQUEMA 1. MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMERCIAL, PÚBLICO Y GUBERNAMENTAL



Muchos de los medios que se presumen de servicio público en nuestro país, están lejos de acercarse al tipo ideal de MCSP, debido a que un gran número de ellos cuentan con poca autonomía presupuestal y administrativa, situación que los hace sujetarse a las decisiones que se toman en el campo de la política (dependencia política) (Trejo, 2005). A pesar de este contexto desfavorable, el Canal del Congreso se erige como un medio público que ha favorecido la creación de un espacio de debate público, en el que es posible acceder a los temas de la agenda legislativa que se discuten en el Poder Legislativo Federal Mexicano. El siguiente apartado está dedicado, precisamente, a profundizar en este punto.

2. El Canal del Congreso y la transparencia de la actividad parlamentaria

El Canal del Congreso es un medio público de televisión *sui generis* porque una de sus funciones cardinales es proporcionar información relacionada con la labor de uno de los poderes del Estado mexicano y cuna de la pluralidad política de nuestro país: el Congreso de la Unión. Este MCSP vio la luz formalmente en agosto de 1999, a partir de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Ruiz, 2009). En el año 2000 inició transmisiones regulares a través de

los sistemas de televisión por cable y a partir de 2001 por televisión restringida vía satélite. Actualmente su señal es transmitida por más de 700 empresas de cable en todo el país¹¹ y cuenta con una audiencia potencial de 13 millones de personas.

El Canal del Congreso se encuentra regido por una comisión legislativa denominada “Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión”, integrada de forma plural por representantes de las diferentes fuerzas políticas presentes en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Cuenta además con un Consejo Consultivo compuesto por especialistas en el campo de los medios de comunicación.

Según el Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el objetivo del Canal del Congreso es “reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir e informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa”; para ello, este medio público se propone “considerar a la información y al conocimiento de la realidad nacional como un bien y un derecho público a las cuales tienen derecho de acceder y ejercer todos los mexicanos”.¹²

Se ha querido demostrar la contribución del Canal del Congreso a la transparencia y acceso a la información de la actividad parlamentaria en México —y por tanto al impulso democrático de nuestro país— con base en los siguientes rubros: a) labor informativa concerniente a la actividad parlamentaria,¹³ b) programación de educación cívica y c) espacio ciudadano.

¹¹ Según información del folleto *Canal del Congreso, Canal de la Unión*, sin fecha de emisión, <www.canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/folleto-espanol.pdf>.

¹² “Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, Cámara de Diputados, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2005.

¹³ Este rubro hace referencia a la difusión de toda información y actividades en vivo que se generan del debate, discusión, análisis y resoluciones relativas al trabajo de ambas cámaras del Congreso de la Unión.

En cuanto al primer rubro, puede observarse en el cuadro 1 que, para el periodo 2007-2008, la programación semanal transmitida por el Canal del Congreso tuvo mayoritariamente un carácter informativo referido al trabajo legislativo (164 horas semanales, esto es, el 98 por ciento) y un mínimo destinado al entretenimiento y educación. En sumo contraste con lo anterior, la programación del Canal 11 presenta un mayor balance: 59 por ciento informativo, 40 por ciento entretenimiento y 1 por ciento educativo.

**CUADRO 1. DATOS GENERALES DE PROGRAMACIÓN SEMANAL DEL
CANAL DEL CONGRESO Y CANAL 11 (CÁLCULOS PARA EL PERIODO 2007-2008)**

*Actualmente laboran 64 personas en el Canal del Congreso, según informó la Dirección General de Recursos Humanos.

Datos generales Canal del Congreso		Televisora	
		Canal del Congreso	Canal 11
Estatus legal		Permiso	Permiso
Tipo de organismo		Desconcentrado	Desconcentrado
Adscripción		Poder Legislativo Federal	Instituto Politécnico Nacional
Número de empleados		90 (64 para el 2012)*	750
Programación			
% de programación propia		96 %	60%
Origen de la programación (por semana)	Nacional (programas propios y ajenos)	168 horas (100%)	100 horas 20 minutos (60%)
	Extranjera	0	67 horas 20 minutos (40%)
Tiempo de transmisión semanal por género informativo	Informativo	164 horas (98%)	98 horas 50 minutos (59%)
	Entretenimiento	1 hora (0%)	66 horas 50 minutos (40%)
	Educativo	3 horas (2%)	2 horas (1%)

Fuente: elaboración propia con datos de Toussaint (2009a y 2009b).

La preponderancia que da el Canal del Congreso al género informativo se confirma para el periodo mayo 2009 - abril 2010, pues de las 8760 horas de programación, el 86 por ciento tuvo un carácter informativo relacionado con la actividad parlamentaria;¹⁴ lo mismo sucedió para el periodo enero-diciembre de 2011, pues si se exceptúan las coproducciones y las series externas transmitidas, se tiene que un 90.7 por ciento del tiempo de transmisión correspondió al género informativo, tal como se muestra en el cuadro 2:

CUADRO 2. CANAL DEL CONGRESO: HORAS TRANSMITIDAS POR ORIGEN DE PROGRAMACIÓN (CÁLCULOS PARA EL PERIODO ENERO-DICIEMBRE DE 2011)

Origen de la programación	Horas de transmisión	Porcentaje
Sesiones	1379:18:12	15.7
Sesiones solemnes	16:13:04	0.2
Comisiones	1937:43:41	22.1
Comparecencias	225:22:24	2.6
Series internas	1637:30:03	18.7
Coproducciones	111:28:10	1.3
Series externas	705:07:01	8.0
Actividades parlamentarias	2032:18:27	23.2
Continuidad	714:58:58	8.2
TOTAL	8760:00:00	100

Fuente: solicitud de información pública a la Cámara de Diputados (folio 7349), de acuerdo al Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados (3 de abril de 2012).

Durante un análisis de la programación del Canal del Congreso en el mes de marzo de 2012, se encontró que el contenido de al menos diez emisiones televisivas guarda estrecha relación con el trabajo legislativo que se lleva a cabo en ambas cámaras del Congreso de la Unión, y otras

¹⁴ Tercer Informe Anual de Actividades del Canal del Congreso, mayo 2009 - abril 2010, <<http://www.canaldelcongreso.gob.mx/files/informes/2010/3er%20INFORME%20ANUAL>>.

cuatro emisiones relacionadas indirectamente con la labor parlamentaria, la mayoría de producción propia.¹⁵

Una cantidad considerable de tiempo (cerca del 90.7 por ciento de horas transmitidas al año) se destina a la transmisión de las sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República (en vivo o retransmisión), al seguimiento del trabajo de las comisiones legislativas, al espacio informativo de *Noticias del Congreso*, así como a la difusión de seminarios, foros, coloquios, reuniones de trabajo, comparecencias, entre otros. La relevancia de esta programación radica en su aportación a la transparencia de la actividad parlamentaria.

Otras producciones que contribuyen al conocimiento de la labor legislativa son: *Trabajo legislativo*, *Comisiones del Congreso*, *Mesa de diálogo*, *Debates*, *Reflexiones desde el Congreso* y *Pesos y contrapesos*. En su conjunto, estas emisiones televisivas son sumamente importantes porque exponen a la ciudadanía el trabajo permanente de los legisladores, los temas más apremiantes que ocupan a éstos y la manera en que los representantes políticos abordan determinadas problemáticas.

En relación con el segundo punto de análisis, el Canal del Congreso transmite eventos cívicos en vivo de suma importancia, tales como conmemoraciones, condecoraciones, develaciones de placa, sesiones solemnes, entre otros. Asimismo, espacios televisivos como *Personajes históricos*, *Maestros detrás de las ideas*, *Memoria del Congreso* y *ABC del Congreso*, son de gran relevancia, pues tienen un propósito educativo y cívico.

En la banqueta es un programa que por su originalidad e importancia merece una mención aparte. Es un espacio dedicado a dar a conocer la opinión ciudadana sobre diversos temas que son objeto de discusión

¹⁵ Las producciones son: *Comisiones del Congreso*, *Noticias del Congreso*, *Pesos y contrapesos*, *Mesa de diálogo*, *Plural*, *Visión universitaria*, *Trabajo legislativo*, *A fondo*, *Vértice Temático*, y *Debates*. Las producciones no relacionadas directamente con la agenda legislativa son: *Voces de la democracia* (TV UNAM/IFE), *Elecciones en el Mundo*, *Vértice Internacional*, y *31 Congresos y una Asamblea Legislativa*.

en el Congreso de la Unión. Finalmente, el Canal del Congreso destina dos espacios televisivos para dar expresión a la diversidad de puntos de vista y formas de pensar en torno a determinados temas y problemas públicos; estas producciones son: *Nosotros los otros* y *Formas de vida*. Es así que el Canal del Congreso cumple con uno de los propósitos de los MCSP: el reconocimiento de la diversidad.

A partir del análisis precedente, es posible afirmar con razón que el Canal del Congreso constituye un medio de servicio público cuya labor ha contribuido en gran medida a transparentar la actividad parlamentaria en nuestro país. Al mismo tiempo, su trabajo informativo le ha permitido a la ciudadanía acceder a información relevante concerniente al trabajo parlamentario que se desarrolla en el Poder Legislativo Federal, de acuerdo a las distintas funciones que cumple este órgano del Estado mexicano, institución que en otrora se caracterizaba por su opacidad y el secretismo.¹⁶ Al situar en público las acciones diarias de los diputados y senadores, el Canal del Congreso ha contribuido sin duda al desarrollo democrático de nuestro país. Esto es así por las razones que a continuación se enumeran.

En primer lugar, al permitir que la actividad de los diputados y senadores se ejerza en público, de frente a la ciudadanía, el Canal del Congreso hace posible concebir un ejercicio del poder más democrático, más acorde a la definición de democracia que hemos propuesto en el presente ensayo, en la que los representantes políticos, gobernantes y demás servidores públicos, son vigilados y controlados por los ciudadanos a través del ejercicio de los principios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. En efecto, contrario a la noción de democracia *schumpeteriana*, cuyo postulado principal es que los ciu-

¹⁶ Las funciones que ejerce el Poder Legislativo, según el orden constitucional mexicano, son las siguientes: representación (los diputados y senadores obedecen a un mandato ciudadano); legislación (proceso de aprobación y reforma de normas de aplicación general); control y fiscalización de otros poderes; político-administrativo (por ejemplo, nombramientos, ratificaciones), y jurisdiccional (declaración de procedencia, juicio político, entre otros) (Casar, *et. al.*, 2010:16-17). Se debe agregar a éstas, la función de legitimación de la estructura de gobierno (Nava, *et. al.*, 2006:16-18).

ciudadanos no deben fiscalizar a sus representantes políticos y gobernantes (pues solamente se deben limitar a elegirlos) la labor del Canal del Congreso crea el escenario perfecto para la emergencia de una ciudadanía interesada en los asuntos públicos y crítica de las acciones de sus representantes políticos.

En segundo lugar, el canal legislativo ha creado un espacio de debate público en el que tanto los diputados como los senadores permiten que sus acciones puedan ser vistas por los ciudadanos. En este escenario, los legisladores se ven dispuestos a informar a la ciudadanía sobre los problemas más apremiantes que aquejan al país y sus posibles soluciones.

En tercer lugar, el trabajo informativo del Canal del Congreso proporciona los insumos básicos (la información) para que los ciudadanos estén en condiciones (informados) de exigir cuentas a sus representantes políticos. Esto es sumamente importante porque, como señalan Casar *et al.*, para que sea posible la rendición de cuentas es imprescindible que el ciudadano cuente con información suficiente:

La rendición de cuentas vertical es ejercida por el elector, siempre y cuando éste cuente con la información suficiente para evaluar el desempeño de su representante, su legislador o del cuerpo representativo: la legislatura. Cuando no se cuenta con esa información, cuando no está disponible o cuando no se garantiza ese derecho, la rendición de cuentas no es posible y, en consecuencia, la democracia se debilita (Casar, *et al.*, 2010:5; también véase Nava *et al.*, 2006:26; y Nava y Ortiz, 2011).

Por último, al situar en público la actividad parlamentaria, la labor de este medio público ha llenado de contenido la representación política en nuestro país, despojándola hasta cierto punto del mero formalismo. A propósito, conviene recordar en estas últimas líneas, la idea del reconocido pensador Carl Schmitt referente a la representación política: "La representación puede tener lugar solamente en la esfera de la publicidad. No hay ninguna representación que se desarrolle en secreto..."

Un Parlamento tiene un carácter representativo únicamente en cuanto se cree que su actividad sea pública” (citado en Bobbio, 1986).

A partir de los argumentos vertidos en este trabajo, es posible entrever la relevancia del trabajo informativo del Canal del Congreso y su aportación al desarrollo democrático de nuestro país.

Conclusiones

Al inicio de este ensayo se había formulado la siguiente pregunta: ¿cuál es la aportación del Canal del Congreso al desarrollo democrático de nuestro país? Esta interrogante puede ser contestada de la siguiente manera: la labor del Canal del Congreso, al permitir que los actos de los diputados y senadores se hallen abiertos al escrutinio y debate público, ha coadyuvado sin duda al fortalecimiento de la democracia en México. Lo anterior es sumamente importante porque, como se dijo al principio de este ensayo, el ejercicio de la ciudadanía y la puesta en práctica de los principios de transparencia y rendición de cuentas no son posibles si los individuos no poseen información.

Ahora bien, contra la noción de democracia *schumpeteriana*, el Canal del Congreso ha creado un escenario perfecto en el que el ciudadano está en condiciones de vigilar y exigir cuentas a sus representantes políticos. Puede entonces ejercerse un control constante de los primeros hacia los segundos, control que no se limita a los procesos electorales como lo supuso Schumpeter.

Más allá de resumir los argumentos ya expuestos en las páginas anteriores, este último apartado está dedicado a dar cuenta de los retos que presenta el Canal del Congreso en tanto medio público vinculado a la actividad parlamentaria del Poder Legislativo federal.

El primer reto del Canal del Congreso como medio público tiene que ver con su capacidad para acercarse al tipo ideal de medio de comunicación de servicio público. Para ello, debe llevar a cabo las siguientes acciones: 1) ampliar su cobertura a todo el país; 2) diversifi-

car su programación, pues no necesariamente toda la programación debe estar destinada a la transmisión de información relacionada con el trabajo legislativo; 3) alcanzar la autonomía presupuestaria y administrativa que permita planear y realizar proyectos de programación a futuro; y 4) garantizar una mayor participación ciudadana en la agenda programática del canal. De forma más general, este medio público, como todos los demás, tiene el reto de estar atento a los cambios en la sociedad y la tecnología, a fin de responder a estos cambios y mostrar capacidad para renovarse (Jakubowicz, 2010; Arambula, 2008:16).

El segundo reto guarda estrecha relación con los déficits de transparencia que exhibe el Poder Legislativo federal en relación con sus finanzas. La asignación de recursos a través de “partidas secretas” son ejemplos de la discrecionalidad en la distribución y ejercicio del presupuesto en el Congreso de la Unión.¹⁷

La obligación de los diputados y senadores, en tanto representantes populares, es informar sobre los recursos públicos que les son entregados y justificar en público su destino (Corral y Solís, 2005). El Canal del Congreso bien puede ser un medio en el que los representantes políticos transparenten y rindan cuentas de cara a la ciudadanía en torno a la distribución y ejercicio de estos recursos.

A partir de lo anterior, se propone en el presente ensayo que este medio de servicio público destine un espacio en el que se pueda dar

¹⁷ En diferentes casos documentados, los coordinadores de los grupos parlamentarios han distribuido recursos sin explicar su destino y justificar su empleo, pues la normatividad vigente obliga solamente a los líderes de las bancadas a emitir recibos que comprueben el ejercicio de recursos, sin saber si éstos se emplearon para la realización de los trabajos legislativos. A continuación se presentan algunos ejemplos de esta situación. Según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en 2007 la Cámara de Diputados no devolvió los remanentes del presupuesto por un monto de 173 millones de pesos; por el contrario, la Junta de Coordinación Política decidió repartir discrecionalmente estos recursos a los grupos parlamentarios sin alguna justificación (Casar, *et al.*, 2010:35); 2) en 2010 una subpartida denominada Asignaciones a Grupos Parlamentarios, cuyo monto ascendió a mil 179 millones de pesos, fue entregada a los coordinadores parlamentarios sin que se pudiera conocer detalladamente su destino (Casar, 2011a y b).

cuenta de: 1) la distribución y ejercicio del presupuesto para los distintos órganos del Congreso de la Unión; 2) la construcción y difusión de un índice de desempeño legislativo, con el que se evalúe el trabajo de los diputados y senadores en lo individual y lo colectivo; y 3) la publicidad del cabildeo y de la actividad que llevan a cabo los grupos de interés en el Congreso de la Unión.¹⁸ Si se procede a ello, sin duda el Canal del Congreso contribuirá a aumentar la confianza de los ciudadanos en sus representantes políticos, pues la ciudadanía verá que los recursos públicos se están ejerciendo de forma transparente y eficiente, y evaluará el trabajo que a diario realizan éstos.¹⁹

Las reflexiones vertidas a lo largo de este ensayo permiten concluir que el Canal del Congreso, al transparentar la actividad parlamentaria, ha contribuido de forma relevante al desarrollo democrático de nuestro país. Su labor informativa justifica la existencia de medios públicos y hace ver que el proceso de democratización de nuestro país no puede prescindir de la existencia de medios plurales y sobre todo de medios de comunicación de servicio público independientes del poder político y económico.

18 Nava y Ortiz (2007:107) proponen una lista mínima de información parlamentaria que debería transparentarse, e incluye los siguientes rubros: 1) negociaciones entre los líderes de las bancadas y entre éstos y el gobierno federal; 2) los recursos asignados a los grupos parlamentarios; 3) lo que se hace y no se hace (el número de iniciativas sin dictaminar, por ejemplo); 4) listas de las reuniones de trabajo de las comisiones; y 5) el trabajo de gabinete y de campo que realiza el legislador en su distrito o circunscripción. Por su parte, Ingrid Sada y Heida Sada hacen énfasis en la necesidad de transparentar el trabajo que se realiza en las comisiones legislativas (Sada y Sada, 2006:4).

19 Al respecto, Consulta Mitofsky (2011) determinó, con base en distintas encuestas a viviendas levantadas en el año 2011, que la confianza ciudadana en el Congreso de la Unión se encuentra por debajo de 6 (en un rango de 1 al 10), y que este resultado se ha mantenido a lo largo del tiempo, desde el 2008 al 2011.

Bibliografía

- Aguilar Rivera, José Antonio. "Transparencia y democracia: claves para un concierto", en *Cuaderno de Transparencia* número 10, IFAI, México, 2006.
- Amézquita, Irma y Di-Bella, Julio. "Medios de bien común", en *Revista Mexicana de Comunicación*, número 106, Distrito Federal, México, agosto-septiembre de 2007.
- Arambula Reyes, Alma. "La televisión pública. Un acercamiento comparativo", Cámara de Diputados, LX Legislatura/Centro de documentación, información y análisis, México, 2008.
- Aranda Luna, Javier. "La diversidad cultural en los medios públicos", en *Los medios públicos de cara a la democracia*, Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, México, 2005.
- Banerjee, Indrajit y Seneviratne, Kalinga (editores). *Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas*, Oficina de la UNESCO para América Central, San José, Costa Rica, 2006.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Cámara de Diputados. "Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", Cámara de Diputados, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2005.
- Carbonell, Miguel y Bustillos Roqueñí, Jorge (coordinadores), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.
- CIDE. *Estudio en materia de transparencia de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, CIDE/IFAI/UNAM, México, 2008.
- Consulta Mitofsky. "México: Confianza en instituciones; baja generalizada", encuesta en viviendas, levantada en agosto de 2011.
- Corral Jurado, Javier y Solís, Beatriz. "La transparencia y acceso a la información del Poder Legislativo", en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Hugo A. Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coordinadores), UNAM-IJ / USAID, México, 2005.
- Casar Pérez, Ma. Amparo. "¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?", en *Cuaderno de debate* número 8, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2011a.
- . "Los dineros del Congreso", *Nexos*, 1 de noviembre de 2011b.
- . Ignacio Marván y Khemvirg Puente. *La rendición de cuentas y Poder Legislativo*, Documentos de trabajo número 241, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2010.
- Dahl, Robert. *La Democracia y sus críticos*, Paidós, Buenos Aires, 1991.
- . *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948).

Díaz Nostry, Bernardo. "Presentación. El sentido democrático de los medios públicos", en *Infoamérica. Revista Iberoamericana de Comunicación*, número 3-4, Madrid, junio-diciembre de 2010.

Emmerich, Ernesto. "Democracia, ciudadanía y transparencia", en Serna *et al.*, Elizondo Mayer, *Democracia y transparencia*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2005.

Escobedo, Juan Francisco. *La invención de la transparencia*, Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI)/Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE)/Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.

Esteinou, Javier. "Hacia una nueva sociedad comunicativa en México", en *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, Volumen 4, número 1, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, 2008.

———. "Los nuevos tiempos históricos para la transformación de los medios de comunicación de servicio público", en *Razón y Palabra*, volumen 12, número 59, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Estado de México, octubre-noviembre de 2007.

———. "Hacia un nuevo modelo de comunicación de servicio público en México", en *Ámbitos*, número 13-14, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005.

Fox, Jonathan. "Transparencia y Rendición de Cuentas", en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Ackerman, John (coordinador), IJ-UNAM, Siglo XXI, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión/Universidad de Guadalajara/Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y Acceso a la Información, México, 2008.

Guerrero, Manuel Alejandro. "Los medios de comunicación y el régimen político", en *Los grandes problemas de México*, Tomo XIV, *Instituciones y procesos políticos*, Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coordinadores), El Colegio de México, México, 2010.

IFAI. *Reforma al Artículo 6º Constitucional que establece el acceso a la información pública como derecho fundamental de los mexicanos*, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), México, 2007.

Jakubowicz, Karol. "El futuro de los medios públicos", en *Infoamérica. Revista Iberoamericana de Comunicación*, Madrid, , número 3-4, junio-diciembre de 2010.

López-Ayllón, Sergio. "El derecho a la información como un derecho fundamental: la reforma al Artículo 6º de la Constitución Mexicana", en *Cuaderno de transparencia*, número 17, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), México, 2009.

———. "Los sujetos del derecho de acceso a la información", en *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, Carbonell, Miguel y Bustillos Roqueñí, Jorge (coordinadores), Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.

Merino, Mauricio. "La transparencia como Política Pública", en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Ackerman, John (coordinador), IJ-UNAM, Siglo XXI, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión/Universidad de Guadalajara/Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y Acceso a la Información, México, 2008.

Martin-Barbero, Jesús. "Televisión pública, televisión cultural: entre la renovación y la invención", en *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*, Omar Rincón (compilador). Fundación Friedrich Ebert Stiftung - Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2001.

Nava Gomar, Salvador y Ortiz Flores, Javier Miguel. "Transparencia en el Congreso de la Unión: algunas propuestas", en *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, T. Sánchez Andrade, et al. (coordinador), Fundar, Centro de Análisis e Investigación-Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007.

Nava, Salvador et al. *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Cámara de Diputados, IMAC, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Navarro, Fidela y Villanueva, Ernesto. *Medios de servicio público y transparencia. Indicadores de su desempeño*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/ Senado de la República, México, 2008.

Nonell, Rosa. *Transparencia y buen gobierno*, Editorial Icaria, Barcelona, 2006.

O'Donnell, Guillermo. "Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires.

Ortega, Patricia. "Los valores del mercado y las políticas de Estado", en *Infoamérica. Revista Iberoamericana de Comunicación*, número 3-4, Madrid, junio-diciembre de 2010.

———. *La otra televisión, ¿por qué no tenemos televisión pública?*, Editorial E/ Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 2006.

Portales Cifuentes, Diego. "Televisión pública en América Latina: crisis y oportunidades", en *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*, Omar Rincón (compilador), Fundación Friedrich Ebert Stiftung/Convenio Andrés Bello, Bogotá.

Rey, German. "El escenario móvil de la televisión pública. Algunos elementos de contexto", en *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*, Omar Rincón (compilador), Fundación Friedrich Ebert Stiftung/Convenio Andrés Bello, Bogotá.

Ruiz Chávez, Octavio. "Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública", Documento de Trabajo número 67, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, abril de 2009.

Sada, Ingrid y Sada, Heidi. "Fortalecimiento del Poder Legislativo: ¿Por dónde empezar?", en *Iberoforum*, volumen I, número 1, Universidad Iberoamericana, México, 2006.

Salas Torres, Leticia Araceli. "El canal de televisión del Congreso de la Unión: hacia una televisión de Estado de servicio público", Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma Metropolitana, México, 2002.

Salazar Ugarte, Pedro (coordinador). *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2008.

Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Buenos Aires, 2003.

———. *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

Schedler, Andreas. "¿Qué es la rendición de cuentas?", en *Cuaderno de transparencia*, número 3, IFAI, México, 2009.

Schumpeter, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1989.

Toussaint Alcaráz, Florence. "Historia y políticas de televisión pública en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, volumen LI, número 206, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.

———. *La televisión pública en México. Directorio y diagnóstico (2007-2008)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.

Trejo Delarbre, Raúl. "Ser y parecer. Para que tengamos auténticos medios públicos", en *Los medios públicos de cara a la democracia*, Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, México, 2005.

UNESCO-CMRTV. *La radio y la televisión pública: ¿Por qué? ¿Cómo?*, Documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Consejo Mundial de Radio y Televisión (CMRTV), 2001.

Villamil, Jenaro. *La Televisión que nos gobierna. Modelo y estructura desde sus orígenes*, Grijalbo, México, 2005.

Villanueva, Ernesto. *Derecho de la información*, LIMAC, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

———. "Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia", en *Transparencia: libros, autores e ideas*, Merino, Mauricio (coordinador), Instituto Federal de Acceso a la Información y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2005.

———. Gómez, Perla y Pacheco, Carolina. *Derecho de acceso a la información pública en México, Indicadores legales*, México, LIMAC/UCEM/Innovación México/Centro Universitario de la Ciénega/USAID, 2005.

Weber, Max. *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, (1922[1998]).

Canal del Congreso. "Tercer Informe Anual de Actividades del Canal del Congreso", mayo 2009-abril 2010, disponible en <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/files/informes/2010/3er%20INFORME%20ANUAL>

———. (s/f): "Canal del Congreso, Canal de la Unión". Disponible en: www.canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/folleto-espanol.pdf.

Categoría B

Miradas ciudadanas, pantallas **parlantes**

Elecciones y democracia:
el papel del Canal del Congreso



René Chargoy Guajardo

Seudónimo: Daíra Nemasté

Resumen

El trabajo analiza el papel que le corresponde jugar al Canal del Congreso, de acuerdo a su carácter de servicio público, y plantea la necesidad de que éste se abra a la expresión de las minorías, de tal modo que se construya como una televisora ciudadana, sin perder su naturaleza; y expone cómo, a partir de la participación más activa y continua de su audiencia, la televisora aportaría para hacer más claro el horizonte de la democratización de México. Se reflexiona en cuanto a las posibilidades de intervención mediática de la emisora televisiva en el actual proceso electoral en nuestro país.

Introducción

El Canal del Congreso es un medio de comunicación de carácter público que se orienta primordialmente a difundir por sus frecuencias las actividades del Poder Legislativo Federal, pero también da cuenta a sus tele-espectadores de temáticas que tienen que ver directamente con

expresiones políticas generadas en distintos escenarios del acontecer nacional e internacional.

En el contexto de las elecciones del 2012, es nuestro propósito reflexionar en este trabajo escrito sobre los aportes de dicha televisora al desarrollo democrático del país. Son ya once años de su funcionamiento a través de los sistemas de televisión restringida vía satélite, y casi siete de cubrir 24 horas diarias de programación. No es una estación educativa o cultural, tampoco universitaria ni comercial. Se presenta como una emisora de servicio público, por lo tanto no lucrativo, y con un imperativo cívico. Así lo indica en su página *web* en la pestaña que lleva el título de función social.¹ Muy lejos está de ser un canal de entretenimiento; tampoco es su interés operar como tal.

El Canal del Congreso es una ventana del poder máximo de decisión en México, conformado por las cámaras de diputados y de senadores. Se paga con nuestros impuestos, y en virtud de ello no es autosostenible económica y administrativamente, aun cuando su programación pueda ser considerada útil y con legitimidad social. No satisface necesariamente las expectativas diferenciales de una audiencia acosada por una enorme oferta mediática, pero por otro lado su preeminencia a exponer contenidos segmentados le otorga un valor relativamente diferente al de otras televisoras, dado que la información que maneja es, en términos generales, de carácter político, distante de los mensajes afectivos y estéticos. Y es posible que con ello nos indique que lo lúdico degrada la racionalidad.

En este canal televisivo los espacios de información y discusión de los problemas sociales que atañen a la ciudadanía, se confrontan con la percepción muy generalizada de una audiencia que ha perdido credibilidad en los catecismos políticos, con respuestas prefabricadas a cada situación que se debate o de la que se opina, particularmente en voz de los propios legisladores. Por tales circunstancias se ve obligado a realizar esfuerzos creativos en el diseño de contenidos, en los cuales de

¹ <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/nueva_imagen/home.php>.

entrada no refleje burdamente la instrumentalización de una emisora televisiva como propaganda política, partidaria o gubernamental.

En este sentido, tiene que cubrir su objetivo informacional disponiendo de un amplio repertorio de géneros, como el noticiario, la entrevista, el reportaje, el documental, los programas de análisis y debate; y no restringirse a la transmisión de plenarias, comparecencias y comisiones en las que intervienen en un primer plano los legisladores.

Poco o nada podría avanzar si se circunscribiera a la difusión de discursos áridos, casi siempre referenciales y presentados —muchas de las veces— de manera fragmentada. Su práctica televisiva ha de hacer de la imagen una narrativa política con significaciones sociales, y de este modo convocar a las audiencias a enterarse de primera mano de las decisiones que afectan de una u otra manera el rumbo del país. Este medio de comunicación es un escaparate de las valoraciones, argumentos y propuestas de quienes legislan, y que introducen en sus sesiones de debate la legítima subjetividad personal y partidaria.

Demos fe a la renovada democracia

El Canal del Congreso es hijo visual de la democracia representativa, pero no es su mejor expresión porque todavía queda un largo trecho para ciudadanizarlo, lo cual implica incluir en éste las voces olvidadas, los rostros borrados de las colectividades y seguir las huellas de aquellos que están al margen de las negociaciones, así como poner en cuadro a quienes expresan diversidad de pensamiento y acción desde tribunas callejeras, además de abrir micrófonos a los rebeldes, resistentes y desobedientes del *statu quo*. Todos ellos actores sociales sin guión preestablecido.

No se trata de actuar la democracia para la pantalla chica, sino de vivirla y oponerla a la inmovilidad política, promoverla desde los consensos y disensos, protegerla de los excesos de autoridad, hacerla popular en cualquier ámbito, vivirla construyendo desde el inevitable conflicto, así como ampliarla y perfeccionarla, con o sin *rating* de por medio. La de-

mocracia que ha de impulsarse mediáticamente es una que esté en constante transformación, y que por lo mismo no responda a un concepto estático ni ahistórico, sino que se replantee articuladamente en los espacios de expresión como en el propio Canal del Congreso.

Esta televisora tiene que estar mucho más allá de ser un proyecto audiovisual en busca de un público diferenciado, marginal y elitario. Surge para desempeñar un papel protagónico y comprometido con el proceso democrático que experimenta nuestra nación y que no ha sido del todo aterciopelado. Proceso que por supuesto no se reduce al voto ciudadano en las urnas. En sus contenidos, la emisora está obligada a testimoniar y reproducir cómo se reestructuran y recomponen cotidianamente las bases de una democracia en la que intervienen los partidos políticos, pero no exclusivamente éstos, sino en la que también se rearticulan organizaciones sociales, civiles, políticas y sindicales, entre otras.

Las dimensiones crecen porque de lo que se trata es de solventar culturalmente un proyecto de nación democrática, y no de imponer un sistema ideológico que valide un proyecto de dominación atento a restaurar viejos privilegios y poderes.² De eso hay que dar cuenta minuto a minuto, y hay que hacerlo con sustento argumentativo, reinterpretando historias, difundiendo valores de solidaridad, honestidad, tolerancia y respeto; comunicando que lo político, lo social, lo económico y lo cultural no son excluyentes; haciendo saber a la audiencia del Canal del Congreso que la sociedad civil puede provocar el cambio del Estado a través de mecanismos democráticos.

La sociedad contemporánea además de ser un conglomerado de individuos de la especie *homo videns*, a la que hace alusión Giovanni Sartori,³ representa la composición de nuevas generaciones entrelazadas por las redes sociales, que de tajo han aprovechado las innovaciones tecnológicas para producir sus propios mensajes, y con ello zafarse

² Thompson, John. *Ideología y cultura moderna, Teoría crítica en la era de la comunicación de masas*, México, UAM, 2002.

³ Giovanni Sartori. *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, México, Punto de lectura, 2006.

de la unidireccionalidad impuesta por otros medios como la televisión, preponderantemente la comercial, la prensa y, en menor medida, la radio. En el nuevo menú aparece la convergencia digital como un punto de encuentro compatible con los procesos democráticos, a la vez que provocador de los mismos.

La emisora no puede sustraerse a estas impactantes y cada vez más populares formas de hacer comunicación, y de hecho explora tales alternativas para ampliar la participación de su audiencia y potenciales tele-espectadores. Desde estas plataformas se abren debates que luego pueden retomarse en los contenidos de la programación habitual. A partir de aquí se extienden discusiones y reflexiones que es prudente incorporar en una agenda temática que sirva para estructurar nuevos programas al que concurren representantes de sectores muy heterogéneos, y de este modo hacerse escuchar y estar visibles a los otros.

Como no es un canal televisivo de los partidos políticos, y sí del Poder Legislativo de la federación, lo cual no es sólo un asunto de matices sino de alcances, sus terrenos de expresión han de situarse en escenografías cambiantes y en los espacios en los que se generan nuevas luchas y contradicciones, así como en aquellos lugares en los que sucede la espontánea protesta.

Los rígidos *sets* se desgastan casi de inmediato y hay que renovarlos para dar cabida a las distintas manifestaciones ciudadanas que exponen la diversidad valórico-cultural que frecuentemente genera tensiones y discrepancias en este todavía reciente, para nosotros los mexicanos, campo del pluralismo.

Para que todo esto suceda se requiere más que voluntad partidista, buenos deseos de ejecutivos y administradores, y un presupuesto adecuado. Hace falta una programación que sea percibida por la audiencia como satisfactoria, acompañadora, útil y aportadora. Socialmente es necesaria para la democracia una información autónoma, crítica y efectiva. Una televisora como ésta se ve obligada a transparentar profesionalismo y consecuentemente evitar a toda costa actuar como propagandista o publirrelacionista de los legisladores.

Su premisa básica frente a su audiencia ha de ser valorar al televidente como un sujeto con intereses y motivaciones activas ante la diferente oferta de programas, y de ninguna manera como un ser pasivo y consumidor, no selectivo, de éstos.

Quien sintoniza el Canal del Congreso no lo hace para encontrar satisfactores lúdicos, placenteros y dramáticos. Se queda ahí para mirar y compenetrarse con los ejercicios de reflexión en los que se exhiban recursos analítico-rationales. Es, en cierto modo, la indagación del perceptor ciudadano respecto a la realidad política de su país y sus pasos, con no pocos tropiezos, para andar lo más holgadamente posible por la vía democrática. Por lo mismo, no se esperan respuestas convencionales que pueden hallarse en otros canales informativos. Hay que reportar indiscriminadamente con imágenes y sonido la democratización de la sociedad mexicana en su vida cotidiana. Hacerlo parcialmente conlleva un sesgo que debilita a la propia emisora.

La difusión de las distintas perspectivas políticas y las posiciones de los legisladores frente a los múltiples temas de interés nacional, y en particular de aquellos considerados en la agenda del debate legislativo, son para el Canal del Congreso materia prima, pero también han de convertirse en motivo para generar nuevos contenidos, explorar los alcances de las propuestas debatidas y hacer hincapié en la integración de foros ciudadanos en los que se aborden problemáticas destacadas, así como evitar caer en los recurrentes mecanismos de afirmación de una voz por encima de otras.

El propósito que le da vigencia es que toda la sociedad mexicana pueda verse reflejada en los contenidos que se transmitan a través de este medio de comunicación cameral. Eso implica poner continuamente sobre la mesa de debate cómo articular la ampliación y profundización de las instituciones de la democracia representativa, y las libertades políticas y ciudadanas, lo que empuja al propio Congreso, y consecuente a su televisora, a pensar en plural.

La democracia exige y reclama que se generen y mantengan las condiciones para que los diferentes sectores que conforman la ciu-

dadanía participen como audiencias críticas de los medios, e incluso como generadores de mensajes. Antes habrá que procurar las mejores oportunidades para que su subalternidad no les impida dialogar con quienes se construyen a sí mismos como hegemónicos, a partir de la detención del poder político, económico y discursivo. Se tiene que evitar la reducción de uno en otro o el simple paralelismo y yuxtaposición de ambos, nos diría Poulantzas.⁴

Estas *élites*, por definición numéricamente inferiores al resto de la población, son en realidad una *mayoría simbólica*, ya que gracias a su utilización instrumental del medio masivo, en este caso la televisión, un pequeño grupo monopoliza el acceso a la producción y construye un discurso sobre la realidad, que las audiencias incorporan en su sentir común. El Canal del Congreso no se aparta de esa dinámica discursiva, y es entendible desde esa óptica que sus productos mediáticos específicos no ofrezcan foro, como una constante, a las minorías que tienen que encontrar otras formas de influencia y participación a través de la actuación de estrategias mediáticas democráticas alternativas, a fin de promover debates que se contrasten con los dominantes.

Para cumplir a pleno su función de *esfera pública* (Habermas, 2004) el Canal del Congreso, más allá de las transmisiones en vivo que hace de las sesiones camerales y posteriores comentarios y análisis por parte de expertos y legisladores, debe incorporar en su programación la discusión pública sobre temas de interés nacional, en la que intervenga la audiencia lo más ampliamente posible.

Al ser un interlocutor para el ciudadano en temas públicos, la televisora se convierte en un actor social, que tiene que exigirse a sí mismo establecer un tipo de comunicación que aspire a ser como *locus* de una pluralidad de esferas públicas interconexas, y en constante diálogo entre sí, lo que constituiría un paso más hacia una democratización del país. Esto sólo puede concretarse al otorgarles el derecho de palabra a todas esas minorías que por su exclusión del universo mediático a

⁴ Poulantzas, Nicos. *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI, México, 1980, p. 303.

nivel de su producción, vienen siendo todas esas voces que no llegan a expresarse a través de la televisión, ya se trate de grupos étnicos minoritarios o grupos políticos no alineados con los discursos dominantes. Aquí cabe una pregunta, que no es para responderse en este trabajo pero que puede llevar a una enriquecedora discusión: ¿es el Canal del Congreso una televisora más en este paisaje mediático controlado por los grandes intereses del capital, o es un espejo de la sociedad mexicana que extiende las experiencias de la democracia participativa?

Como canal televisivo mantiene la misma naturaleza semiótica del medio, su lógica es ordenadora de una realidad que pone en evidencia políticas, valores y agendas que corresponden a una visión del mundo específica. Proporciona una serie de contenidos compartidos que llegan a constituir una base común de conocimientos e informaciones, a los cuales los ciudadanos recurren para entablar sus conversaciones y para llevar a cabo algunos de sus procesos de socialización. Es en sí mismo un instrumento de representación de la realidad y juega un papel importante en la generación de imágenes comunes de lo que es la nación y la vida pública de nuestro país.

En tal sentido, es de esperarse que el tipo de información que proporciona contribuya a facilitar los procesos de formación de conciencia crítica y capacidad de debate político en la población, que son la base para el fortalecimiento de la democracia de un país como México, y que a partir de ellos pueda generarse una participación ciudadana más informada y activa. Para que eso ocurra se tiene que remar a contracorriente de los informativos que caen en una excesiva espectacularización, o de los programas que funden la ficción con la información, con lo cual trivializan el debate público. Hay que vencer muchos obstáculos, que se originan en gran medida porque buena parte de la sociedad identifica la televisión con distracción, entretenimiento o evasión, y no como un medio clave de comunicación política.

La influencia de una televisora como ésta en la construcción de la democracia está ligada a los imaginarios colectivos que es capaz de crear y proponer a una audiencia nacional. Cuando es más que claro

que el panorama mediático no es expresión de una pluralidad sino más bien de monopolios, como sucede en nuestro país, la emisora tiene ante sí el enorme reto de no reforzar imágenes colectivas de grupos sociales que son funcionales al discurso hegemónico manipulado por los productores de los medios. Por lo mismo, no debe quedarse en la representación de una sola voz y excluir *a priori* a las minorías que no tienen posibilidad de expresarse con sus propias palabras y se contentan con ser “hablados” por los otros.

Es inocultable que, en México, el panorama televisivo todavía presenta rasgos de un sistema que empuja al silencio de las voces discordantes con la versión oficial propuesta en los medios, lo mismo que favorece sintomáticamente a una mayor invisibilidad de las minorías, lo que limita su posibilidad de organizarse política y socialmente para contrastar esa imagen mediática y recuperar una capacidad de agencia en su entorno más efectiva.

La recepción es el último ámbito de interacción entre el medio televisivo y la audiencia en el horizonte de la democracia. Desde ahí, con todas sus rupturas y continuidades, se crea la posibilidad de entrar en una relación crítica con lo que se propone en la pantalla. Es un proceso en el que se interviene el campo de la cotidianidad para informar, inducir y convencer al televidente atento a temas legislativos, pero donde además se negocian los significados interpuestos. En un marco así, al Canal del Congreso no le queda más que postular una conversación arraigada en los principios democráticos, es decir, un diálogo audiovisual entre pares. De no hacerlo, generaría dinámicas completamente asimétricas, donde no hay posibilidad ni espacio para una respuesta alternativa que no sea la que el emisor espera y quiere producir.

La ausencia de una formación crítica de la audiencia media mexicana compromete aún más las condiciones para un intercambio conversacional equitativo, y por consecuencia más democrático. La tarea, obvio, no es sólo del Canal del Congreso, pero es de esperarse que no se automargine de participar en esta experiencia interactiva con los ciudadanos, que como actores sociales se interrogan fuera de los medios,

en una situación de evidente asimetría discursiva, dado que la voz de la televisión se hace sentir más, y la correspondiente a los televidentes muchas veces tiene que pasar antes por otros circuitos de comunicación alternativos, con el propósito de cuestionar, contestar y dialogar.

¿Sigue el Canal del Congreso un modelo de televisión que garantice la inclusión de las minorías y fomente así una mayor participación ciudadana que sea reflejo de los principios democráticos en los cuales se inspira la idea de una nación moderna? Hay aproximaciones, pero todavía queda un largo trecho por andar si se quiere resolver positiva y satisfactoriamente esta interrogante. Para que eso ocurra a cabalidad, hay que insistir en la promoción de una política democrática basada en principios como la representación, la participación, la transparencia y, sobre todo, la información; principios todos ellos ligados directa o indirectamente al mundo de la comunicación. Esto nos conduce a visualizar el funcionamiento democrático como algo estrechamente vinculado al modo y la forma en que los intermediarios mediáticos, como el caso que nos ocupa, llevan el mundo de la política a los hogares de los ciudadanos. De ahí que sea conveniente recuperar una idea de servicio público a través de la pantalla chica, en donde se proyecte cotidianamente lo que es, hace y construye una nación de múltiples identidades, plural y democrática, para lo cual es requisito distanciarse sin culpa o temor de los viejos modelos jerárquicos y de las viejas fuentes de autoridad cultural monopolísticas.

No se trata de ver cómo llenar los espacios de programación o de machacar sobre discursos hasta convertirlos en lo más insustancial y anodino del universo, sino de favorecer e impulsar un discurso crítico en un país como México, donde los lazos sociales están fuertemente estructurados en dimensiones de verticalidad y de jerarquías, y donde la pobreza, la falta de recursos, las lagunas en la educación de gran parte de la población son todavía cuestiones primarias en la agenda social y política. Frente a esas condiciones que son parte de una realidad inculcable, el Canal del Congreso tendrá que hacer su parte y valorar esta falta de sentido crítico frente a los medios masivos como un factor de

limitación de participación ciudadana, y por ende una limitación a los procesos democráticos.

Ser una televisión de servicio público, como de hecho lo es el Canal del Congreso, conlleva fuertes implicaciones. De entrada se ve obligado a adoptar principios y valores democráticos y plurales; paralelamente tiene que actuar políticas de apertura de espacios y promoción de la inclusión; contribuir a la fortificación de un proyecto de sociedad y de Estado más democráticos e incluyentes, a partir de los principios de pluralismo de igualdad, lo que ha de verse reflejado en sus tres dimensiones: la producción, los contenidos y la recepción.

Para ser fiel a su fundamento de servicio público (lo que la diferencia de aquellas televisoras que siguen un modelo de mercados, donde el fin último son las ganancias económicas y la ley de la oferta y la demanda mueve las tendencias en cuanto a contenido, variedad de programación y producción), el Canal del Congreso, además de mantener una cobertura total del territorio mexicano, ha de hacerse notar como incluyente y abierta a las diferentes expresiones de las minorías y distinguirse por representar un espacio en el que concurren voces plurales para expresarse y ser escuchadas. En ese tenor podrá contribuir al fortalecimiento de una cultura cívica, a superar la democracia electoral limitada al régimen político y con síntomas de arteriosclerosis múltiple, a visualizarse como un medio crítico de las democracias y, con ello, apostar en todo momento por los valores de la libertad, la igualdad y la justicia, en el entendido de que todo proceso democrático es un proceso comunicativo.

Al captar esta señal, el televidente tiene que encontrarse con una permanente evaluación de la democracia en términos de procesamientos, pero también de contenidos y resultados. El ideal es que sea natural para éste escuchar en esas frecuencias que sintoniza, la crítica propositiva e inteligente hacia los funcionarios públicos, gobierno, régimen, sistema socioeconómico e ideología prevaleciente. Si, en caso contrario, se circunscribe a relatar o construir una narrativa visual de los trastabilleos de una democracia que se muestra impotente para impedir las desigual-

dades sociales y la permanente falta de oportunidades económicas, su labor y proyección quedarán como un ejercicio audiovisual mezquino, totalmente prescindible y desvinculado de su audiencia.

Como medio de comunicación que es, y de acuerdo a sus especificidades que lo definen, el Canal del Congreso en el marco de una sociedad democrática como la mexicana, con todas sus virtudes y cuestionados rendimientos, ha de producir información que contribuya a la construcción de una cultura cívica; servir al interés público de los ciudadanos que pretenden informarse respecto a la agenda legislativa y que además se nutren al deliberar sobre los temas que tienen repercusión en la vida nacional. Algunas de las tareas que le competen a esta televisora con tal de satisfacer dichas demandas son, en primer término, proveer a la audiencia de una información que alimente y no segregue a la democracia, y casi inmediatamente promover la convivencia política que se aproxime a las aspiraciones democráticas de los ciudadanos y, con ello, contrarrestar la mediación discriminatoria de los mensajes de otras televisoras, principalmente las comerciales, en que adhieren a sus audiencias rótulos, estereotipos, sesgos y prejuicios.

El Canal del Congreso está ahí para ser visto, discutido, criticado y desencadenar las reflexiones de su audiencia sobre el alcance y las consecuencias que tiene la toma de decisiones del Poder Legislativo. Pero no sólo eso, y esto resulta más significativo y trascendente, está ahí también para incorporar a otras voces, enlazar los sentidos de las diferentes posturas, abrir cauces a otras formas de pensar, ver y sentir la política, entretejer subjetividades que tienen su propio peso en la construcción de una nación democrática, no carente de riesgos e incertidumbres en su transformación. Tiene que ser un foro intervenido para decir lo indecible, deconstruir lo pensado para pensar lo no pensado y dar curso a lo futuro por venir. Pero si lo que se pretende es sólo dar salida masiva a la voz de los representantes legislativos, esta televisora no pasará de ser un canal administrador de las racionalidades no emergentes; una extensión de las tribunas parlamentarias sin eco en la ciudadanía.

Los contenidos que diseña y reproduce el Canal del Congreso tienen que ir en su mayoría dirigidos a que el televidente haga conciencia

sobre el papel del ciudadano en la democracia, lo mismo que a valorar las políticas y decisiones de diputados y senadores, en cuanto a que nos acercan o alejan de un sistema democrático o autoritario, pluralista o excluyente.⁵ Son contenidos que no deben quedar sólo para el consumo y su olvido casi inmediato, sino para que repercutan, en la medida de lo posible, en la esfera pública y se retomem para iniciar debates, que a su vez sirvan para ventilar comportamientos y acciones contrarias a la democracia por parte de los representantes legislativos y sus partidos, como también para exponer proyectos alternativos surgidos de grupos sociales emergentes o de aquellas personas que no representan ni a organizaciones ni a corporaciones, y exigir rendición de cuentas a los integrantes del Poder Legislativo, cuyos acuerdos, o no, afectan la esfera pública. Con todo esto y más, se expone la complejidad y la diversidad de una audiencia que no es pasiva, integrada por personas libres que actúan en una sociedad democrática posible de perfeccionar, y que construyen visiones colectivas, producto del debate racional y plural, así como de una perspectiva crítica de los enfoques dominantes en la práctica de la comunicación política.

Es cierto que la programación de la televisora no puede escapar a la agenda del Congreso de la Unión, donde se definen los temas a considerar, las discusiones a seguir y el orden del día del debate público. Esa es la naturaleza y competencia cotidiana que le dan sentido a este medio de comunicación. Al Canal del Congreso le corresponde difundir además de esas sesiones, la cobertura de noticias que luego se generan por estos hechos, reproducir las versiones e interpretaciones motivadas por tales actores políticos, pero además de eso, hacer todo lo que esté a su alcance para que a través de la información, orientación y reflexiones que expone al público, éste las integre a sus conversaciones cotidianas y a sus procesos de toma de decisiones y posiciones.

Por supuesto que no es un aspecto que pueda medirse fácilmente, ni mucho menos rastrear el origen que lo provoca, pero no por ello la

⁵ Carreño, José. *Para entender los medios de comunicación*, Nostra Ediciones, México, 2007.

televisora ha de renunciar a influir, sin maniqueísmos de por medio, en la esfera pública con la idea de hacer a esta misma más fuerte, activa y abierta, con lo que en última instancia se estaría aportando a elevar el nivel de cultura política de la ciudadanía.

Elecciones, cámara, ¡acción!

1 de julio de 2012. En México se elegirá al nuevo presidente de la República, a los integrantes de la LXII Legislatura, y en algunos estados, a las autoridades y representantes locales, lo que desata en los medios de comunicación un torbellino de promocionales, discursos y poses de los distintos candidatos, en particular de los contendientes a la Primera Magistratura. Momento más abierto, explícito, avasallador y hasta hostigante en que los partidos políticos buscan a través del voto ciudadano recoger la manifestación de la voluntad popular, y reafirmarse como instrumentos para la participación política. Se trata de convalidar el ejercicio del poder.

En el terreno de juego compiten siete partidos políticos, como los principales hilos de comunicación del sistema democrático nacional. En este periodo se exponen al escrutinio público de manera más continua y visible. Tratan de responder, mediante estrategias propagandísticas y mercadológicas a las inquietudes, necesidades y preocupaciones de los ciudadanos y posibles electores. Tienen el tiempo contado para modificar percepciones negativas, resaltar logros y abonar un discurso de promesas atractivas y convincentes para quienes voluntaria o involuntariamente se exponen a sus mensajes mediáticos.

Y como bien afirma Raúl Trejo,⁶ no hay política sin medios. Los partidos y sus candidatos a puestos de elección popular procuran tiempos, especialmente en pantalla, para reproducirse, socializarse e incluso acrecentarse. Destacan por su cantidad los promocionales; más atención ganan las entrevistas y mayor expectación crean los debates.

⁶ Trejo, Raúl. *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, Ediciones Cal y Arena, México, 2002.

Partidos y candidatos buscan posesionarse frente a la audiencia que les pudiera otorgar su voto. Y al parecer todo se vale, hasta la ausencia de proyectos e ideas, los lugares comunes y los discursos huecos, amén de las descalificaciones.

La elección presidencial de este 2012 se caracteriza por la intervención de una de las televisoras del duopolio a favor de quien ha sido nominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para llegar a la más alta investidura. Amplios son los espacios de promoción para Peña Nieto disimulados como informativos. Estamos frente la fabricación de un candidato como un producto del Canal de las Estrellas.⁷ En muchas encuestas aparece como puntero con una diferencia de hasta 20 puntos ante su más cercana competidora. En tanto que en el Partido Acción Nacional (PAN), partido que ha mantenido la presidencia de la República los últimos doce años, se postula a una mujer, Josefina Vázquez Mota, quien antes ocupara la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), además de haber ocupado un escaño en la Cámara de Diputados. Por otro lado, tres partidos de izquierda, Partido del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano y Partido de la Revolución Democrática (PRD), se suman a la candidatura de Andrés Manuel López Obrador, quien por segunda vez consecutiva busca llegar a Los Pinos, pero esta vez con una conversión en su discurso, antes de encono y ahora reconciliador. El otro candidato es el ecologista Gabriel Quadri por el Partido Nueva Alianza (PANAL). Sus posibilidades de triunfo son prácticamente nulas.

Los medios de comunicación durante 90 días, del 30 de marzo al 27 de junio, transmitirán más de 19 millones de *spots* de los candidatos a puestos de elección popular. Los partidos políticos tienen como prerrogativa 41 minutos diarios en radio y televisión, mientras que siete se destinan a la autoridad electoral. Independientemente de la marabunta de *spots* y de las reglas que el Instituto Federal Electoral (IFE) ha pre-

⁷ Villamil, Jenaro. *Si yo fuera presidente. Enrique Peña Nieto sin máscara ni maquillaje*, Grijalbo Mondadori, México, 2009.

visto para tal fin a través de su Comité de Radio y Televisión,⁸ se suman las entrevistas en estudio y vía telefónica a los candidatos, así como su aparición en por lo menos dos debates, el primero de ellos programado para el 6 de mayo en el World Trade Center de la Ciudad de México.

Las elecciones del 2012 ya están aquí entre nosotros y el Canal del Congreso, además de cumplir con la Ley Electoral en cuanto a la disposición de espacios para la transmisión de los *spots* que le corresponda emitir, habrá de informar a su audiencia del proceso mismo de las implicaciones que esto tiene en la vida democrática del país, del contexto en que los partidos políticos se mueven, y dar cabida a las opiniones, comentarios y críticas de la ciudadanía en cuanto a este acontecer. Todo ello con la intención de aportar en la configuración de una nueva cultura política y no circunscribirse a una coyuntura electoral y luego ir a otros temas. Por ahora, es inevitable centrarse en el proceso electoral, informar sobre éste en particular, abrir debates, proponerse como un espacio de participación ciudadana con la idea de que el ciudadano puede, y debe, dejar su pasividad o zona de confort, y acercarse sin temor y confiadamente al mundo de la política.

Si bien es obligado abordar los temas electorales, no hay que descuidar aquí que el elemento central es la democracia; lo cual involucra la revisión de procesos institucionales, la participación activa y crítica de los ciudadanos, y el análisis y la reflexión sobre los procesos sociales y culturales en conexión directa con el funcionamiento del sistema democrático, así como la atención mediática al mejoramiento de elecciones libres y justas.

Los escenarios de la televisión de servicio público en un contexto electoral son aquellos que sirven a la ciudadanía para reafirmar sus libertades y derechos, lo cual le permite expresarse y participar libremente en el sistema político, a fin de promover su interés por los problemas que atañen al país. Con esta intención, el Canal del Congreso tiene que reconocer este legítimo derecho de los ciudadanos

8 <<http://monterrey.milenio.com/cdb/doc/noticias2011>>.

y darles cabida plena para que dialoguen a través de este medio con sus representantes en las cámaras alta y baja, lo cual no excluye otras formas de encuentro. En cierto modo es favorecer lo que algunos autores, como Enrique Leff,⁹ llaman el diálogo de saberes; y filósofos como Levinas,¹⁰ sitúan como el reconocimiento de la otredad.

Seis años atrás presenciábamos unas elecciones muy competidas, en las que para algunos se instauró el discurso del miedo y se sembró temor entre la ciudadanía para orientar su voto a favor de uno de los candidatos que representaba, a decir del propio partido que lo postulaba, la continuidad, la seguridad y el empleo. Para conseguir tal propósito, se saturaron los espacios radiofónicos y televisivos con mensajes en los que se propagaban estereotipos, verdades a medias y satanizaciones personalizadas.

Ahora en el 2012 el IFE prohibió la intervención de particulares en la compra de espacios televisivos que tuvieran como fin apoyar o detractor a uno u otro candidato, pero por otro lado incrementó sustancialmente la cantidad de *spots* a difundir, pese a la reducción del tiempo de las campañas. Son muchísimos anuncios que tienen que garantizar una cobertura equilibrada y, por lo tanto, no advertir sesgos notorios a favor de cualquiera de los candidatos.

Ya se empiezan a padecer torrentes de mensajes, pocos o casi ninguno de ellos producidos con creatividad e ingenio o dignos de recordarse; mensajes que se repiten machaconamente en radio y televisión, y dirigidos a una población abrumada con anterioridad por la propaganda gubernamental del gobierno federal. Son tres meses en que se pone la paciencia ciudadana a una dura prueba de resistencia.

El espacio público se ve colmado de mensajes políticos; sin embargo, esa abundancia de *spots* no garantiza su eficacia y, contrariamente,

⁹ Leff, Enrique. *Racionalidad ambiental*, Siglo XXI, México, 2004.

¹⁰ Rabinovich, Silvana. *Las huellas en el palimpsesto, Lecturas de Levinas*, UACM, México, 2005.

el efecto de saturación hace sus estragos. Lo más probable es que 19 millones de *spots* en tres meses poco ayuden a solidificar la cultura política de los mexicanos. Se le apuesta a la cantidad y a la brevedad, más que a la calidad y a la profundidad de los mensajes que se dirigen a mansalva a los potenciales electores, a quienes los candidatos, convertidos en temporales celebridades mediáticas y sus respectivos partidos, tratan de acercarse para obtener su preferencia en las urnas, a pesar de que saben bien que para la mayoría de esos electores la política es tan desagradable que deliberadamente se mantienen alejados de ella, y su confianza en los partidos políticos está definitivamente mermada como producto del descrédito generalizado que éstos se han ganado por su actuar controversial, más apegado a los intereses de los distintos grupos que los conforman, que a los intereses de la ciudadanía que dicen representar.

En esta temporada electoral juegan con mayor incidencia las encuestas, a pesar de que manejan porcentajes muy contrastantes entre las mismas casas encuestadoras que las elaboran. Particularmente las televisoras sobredimensionan sus resultados, siendo que en rigor no son instrumentos suficientes para vaticinar el próximo desenlace electoral. Al Canal del Congreso le compete hacer énfasis en que son retrato de un momento de la expresión de la opinión pública con respecto a sus preferencias de voto, que no dan cuenta muchas veces de la metodología empleada, y si se menciona no se detienen en aclarar el tamaño de la muestra, ni dan importancia a la cantidad de personas indecisas, de aquellas que harán nulo su voto o de las otras que se abstendrán de emitirlo. Hay que reparar en que sus resultados no permiten conocer el futuro sino, únicamente, evaluar el comportamiento en los puntos de vista de los ciudadanos.

Para el Canal del Congreso estos elementos, apenas aquí descritos, y que conforman una parte del escenario electoral vigente, no pueden pasar desapercibidos, pues de otra manera se estarían reproduciendo viejas y verticales formas mediáticas de registrar las campañas; retomando gastadas fórmulas de hacer política en los medios y, de pión,

desatendiendo las demandas de su audiencia por no sólo allegarse de información, sino de los recursos para hacer una evaluación inmediata de la calidad de las propuestas de los distintos candidatos.

Hay que plantearse, como canal de servicio público que es esta televisora, la necesidad de distinguirse de otras de carácter comercial y cultural en cuanto al tratamiento de la información en tiempos electorales. Esto tiene que moverla a recurrir a su propia audiencia para dar salida, en este contexto, a aquello que quieren decir una diversidad de grupos portadores de enfoques que no necesariamente empatan con los de los partidos políticos, grupos cuyos intereses, aspiraciones y estilos de vida pudieran ser muy contrastantes entre sí.

Este es otro momento coyuntural para materializar la libertad de expresión de los excluidos sobre el tema específico de las elecciones. Apostar por la memoria histórica, comparar proyectos de nación, discutir la democracia, cuestionar los procesos informativos, transparentar las relaciones del sistema mediático con el sistema político y explorar el mundo del poder para exponer públicamente sus perversidades, controles y significados, es la evidencia televisiva que tiene que mostrar el Canal del Congreso para crítica y creativamente, convencer a su público de que sus contenidos no le pertenecen, sino que son construcción de un acontecer colectivo ciudadanizado, dispuesto a desmitificar la política como un ámbito reservado única y exclusivamente a los políticos y sus partidos.

Bibliografía

- Carreño, José. *Para entender los medios de comunicación*, Nostra Ediciones, México, 2007.
- Erreguerena, María Josefa. *Los medios de comunicación masiva como actualizadores de los mitos. El mal en el cine, un ejemplo de la construcción imaginaria del mito*, UAM, México, 2007.
- Fuenzalida, Valerio. *La televisión pública en América Latina. Reforma o privatización*, México, México, 2000.
- Galindo, Jesús y Rizo, Marta. *Historia de la comunicología posible. Las fuentes de un pensamiento científico en construcción*, UIA, México, 2008.
- Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 2004.
- Leff, Enrique. *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*, Siglo XXI, México, 2004.
- Martín Serrano, Manuel. *Teoría de la comunicación. La comunicación, la vida y la sociedad*, McGrawhill, España, 2007.
- Orozco, Guillermo et al. *Miradas latinoamericanas a la televisión*, UIA, México, 1996.
- Poulantzas, Nicos. *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI, México, 1980.
- Rabinovich, Silvana. *Las huellas en el palimpsesto. Lecturas de Levinas*, UACM, México, 2005.
- Thompson, John. *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*, UAM, México, 2002.
- Trejo, Raúl. *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*, Ediciones Cal y Arena, México, 2002.
- Villamil, Jenaro. *Si yo fuera presidente. Enrique Peña Nieto sin máscara ni maquillaje*, Grijalbo Mondadori, México, 2009.

Ganadores del tercer
concurso de **ensayo**
2013

Categoría **A** y Categoría **B**

**PAR
TICI
PA**

TERCER CONCURSO
DE ENSAYO DEL
CANAL DEL
CONGRESO

**Temas: Transparencia y
rendición de cuentas:**
La apertura de la señal
del Canal del Congreso
en televisión abierta,
como mecanismo de
seguimiento y evaluación
de la labor legislativa.

CATEGORÍAS

Categoría A:
15 a 24 años

Categoría B:
Menores de 14 años.

PREMIOS

1er. lugar: 30 mil pesos
2do. lugar: 20 mil pesos
3er. lugar: 10 mil pesos

BASES

Descarga la convoca-
toria y entérate de más
detalles en:
www.canaldelcongreso.gob.mx

f
/canaldelcongreso

🐦
@CanalCongreso

Transparencia y rendición
de cuentas: La apertura de la
señal del **Canal del Congreso** en
televisión abierta como mecanismo
de seguimiento y evaluación
de la **labor legislativa**

Categoría A

Innovación, participación y **democracia**: El papel del **Canal del Congreso** de cara a su apertura en señal **abierta**



Juan Daniel Macías Sierra y Ángel Gabriel Cabrera Silva

Seudónimo: Bogdánov

Resumen

La labor del Canal del Congreso es indispensable para la democracia nacional. Lo anterior es así, pues como tal, el Canal del Congreso, aparte de representar un contrapeso a la televisión comercial, cumple con la labor que todo medio debe realizar dentro de los regímenes democráticos. Bajo esta premisa, se analiza su importancia poniendo especial énfasis en tres puntos: el pluralismo, la transparencia y la rendición de cuentas. Hecho lo anterior, se pretende generar una estrategia que contribuya con el desafío al cual habrá de enfrentarse una vez que comience a transmitir en señal abierta. Dicha estrategia se piensa tomando en cuenta lo beneficioso que sería para la democracia en nuestro país el que más ciudadanos sintonicen la programación del Canal del Congreso, pues de esta manera tendrán los elementos necesarios para accionar mecanismos que les permitan mantener la labor legislativa dentro de sus cauces normativos. La estrategia que aquí se vierte —segmentada en dos propuestas— tiene como acápite a la innovación, y parte de un acontecimiento que está modificando la base material de la sociedad a un ritmo veloz, la revolución tecnológica.

“La democracia se basa en la convicción de que existen extraordinarias posibilidades en la gente ordinaria”.

RALPH WALDO EMERSON

1. Feliz quince aniversario, feliz nuevo desafío

El 27 de noviembre de 2013 puede considerarse como un día trascendental para la democracia mexicana, ya que fue en esa fecha cuando el Canal del Congreso, en el seno de su quince aniversario, firmó un convenio de colaboración con el Organismo Promotor de Medios Audiovisuales mediante el cual podrá transmitir, a través de las antenas del organismo, su señal de televisión digital abierta a 16 capitales de la República mexicana.¹ Darle el adjetivo de trascendental a aquel día, no es una condecoración sin fundamento, pues lo que en él aconteció contribuirá a que más ciudadanos tengan acceso a los temas que se debaten en el Congreso de la Unión; permitiendo así que la labor legislativa esté bajo constante vigilancia ciudadana, atenta a que todo se realice conforme a lo dispuesto por la ley.

La labor del Canal del Congreso, de cara a su incursión en señal abierta, no sólo deberá acotarse a modernizar su infraestructura técnica, pues también existirá la necesidad de revertir o al menos reducir, la realidad latente a la cual habrá de enfrentarse: un poco o —en el peor de los escenarios— nulo incremento de telespectadores. Lo anterior se argumenta a partir de los hechos:

- a) Solamente el 56 por ciento de la población nacional tendrá acceso a él.²

¹ Cfr., <<http://www.opma.gob.mx/?n=84>>, 16 de diciembre de 2013. Este convenio viene a complementar el proceso que se inició en el 2010, año en el que la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones entregó al Congreso de la Unión el permiso para que el Canal del Congreso realizara sus transmisiones en señal abierta de televisión digital a través del Canal 45.

² Cfr., <<http://opma.gob.mx/?s=cobertura>>, 17 de diciembre de 2013.

- b) La naturaleza de su programación —la cual tiene un vínculo directo con la política— pudiera no ser del interés de los potenciales telespectadores que tendrá una vez que se transmita en televisión abierta.

El último punto queda reforzado al observar los datos arrojados por la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en donde se asienta que el 81.73 por ciento de los mexicanos tiene un interés moderado o nulo sobre la política, y que sólo el 18.27 por ciento tiene un interés muy grande o un gran interés por la política nacional.³

En efecto, es dable pensar que la generación de ideas innovadoras⁴ que tengan como objetivo hacer que los telespectadores se interesen en su programación —o en su defecto la creación de bases que permitan a los ciudadanos generarlas— será parte de la labor que tendrá el Canal del Congreso frente a su apertura en señal abierta.

Teniendo como acápite lo dicho, el presente ensayo pretende construir una estrategia —segmentada en dos propuestas— que contribuya con la labor del Canal del Congreso frente a su apertura en señal abierta. Se comenzará justificando dicha estrategia a la luz de la importancia que tiene el canal como medio de comunicación democrático; para ello se desglosarán los puntos claves en los que éste contribuye, a saber: el pluralismo, la transparencia y la rendición de cuentas. Posteriormente, se reconocerá el terreno sobre el cual habrán de cimentarse tales propuestas; nos referimos a la revolución tecnológica. Finalmente, estas últimas serán establecidas.

³ Cfr., <http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012>, 17 de diciembre de 2013.

⁴ La innovación no podría existir sin la sociedad, pues es ésta quien se encarga de crearla; no es válido pensar que sólo a una mente brillante han de ocurrírsele ideas innovadoras, ya que en la sociedad moderna en que vivimos, éstas surgen debido a la integración de las diversas prácticas en las que se articula la división del trabajo. Así, la innovación aprovecha la inteligencia social para solucionar problemas existentes. Innerarity, Daniel. *La democracia del conocimiento, por una sociedad inteligente*, Ed. Paidós, Barcelona, 2011, p. 222. Bajo esta lógica, consideramos que la solución al problema que se plantea en este ensayo puede ser resuelto.

2. El Canal del Congreso y su labor democrática

2.1 Preámbulo

El papel que los medios de comunicación desempeñan dentro de las democracias es esencial, ya que gracias a ellos, el ciudadano puede informarse y debatir acerca de los actos, decisiones y resultados del quehacer político y gubernamental. De igual forma, contribuyen a que el ejercicio del poder no se salga de sus cauces democráticos, ello en virtud de la función que tienen como investigadores y vigilantes ante posibles abusos de poder por parte de la autoridad.⁵

Lo anteriormente descrito, sin embargo, se sesga ante el preponderante uso comercial que en ocasiones se le da a los medios de comunicación. El criterio mercantilista que éstos tienen, enfocado a la ganancia, trae como consecuencia que se olviden en parte de su labor democrática. No es de extrañarnos, por ejemplo, que en nuestro país las principales empresas informativas⁶ —Televisa y Televisión Azteca— impongan sus intereses, los de una minoría, al interés general. Tampoco lo es que, para lograrlo, se den a la tarea de legitimar mediáticamente todo aquello que consideran como bueno, aceptable, responsable, excepcional y brillante⁷ —aunque para ello tengan que distorsionar la realidad de los hechos.—

Esta circunstancia afecta en mayor parte al derecho a la información, toda vez que estas empresas informativas prefieren dar menos información y más espectáculo, provocando así que el debate público se

⁵ Guerrero, Manuel Alejandro. "Medios de comunicación y la función de transparencia", en *Cuadernos de transparencia*, núm. 333, IFAI, México, 2012, p.14.

⁶ Una empresa informativa debe de ser entendida como una variable de la empresa, máxima expresión de la libertad individual en un esquema de libre mercado. Dichas empresas informativas surgen cuando un grupo de individuos decide organizarse para defender mejor sus intereses, conformando una sociedad anónima en materia de medios de comunicación. Leonel García Tinajero. "El monopolio mediático en México", en *Las fronteras del derecho de la información*, Ponce Báez, Gabriela y García Tinajero, Leonel (coord.), Ed. Novum, México, 2011, p. 9.

⁷ *Ibíd.*, p. 10.

trivialice y se ridiculice. De igual forma, buscan apartar al ciudadano del foro público, ubicándolo en una arena en la que las “decisiones consumistas sustituyen a las decisiones del bienestar social”.⁸

Así pues, la lucha emprendida en México en pro del derecho a la información —y por ende de la democracia— encuentra uno de sus mayores obstáculos con los monopolios mediáticos.⁹ Una lucha que comenzó a finales de los setenta, revistiendo en aquel entonces un poder simbólico de liberalización, sobre todo del acceso a los medios en la disputa por la construcción de nuevas versiones sobre el quehacer público.¹⁰

El Canal del Congreso —frente al problema anterior— representa un remedio poderoso, pues según el artículo cuarto de su reglamento, informa a la sociedad mexicana bajo los principios de objetividad, veracidad, ética, pluralidad, equidad, suficiencia, oportunidad y con pleno respeto a los derechos fundamentales. Puede constatarse igualmente, que su labor va todavía más allá, ya que tiene entre sus funciones aspectos primordiales para el fortalecimiento de nuestra democracia.¹¹

Podríamos aventurarnos a señalar que el Canal del Congreso, por consiguiente, cumple su labor democrática. Sin embargo, es necesario abonar más a lo dicho; por ello desglosaremos tres puntos que justifican —y que vuelven imprescindible en un país como el nuestro— su trabajo como medio de comunicación con vocación de servicio público.

⁸ Huelga decir que, al que se opone con argumentos a los intereses de las televisiones privadas, lo presentan como un intelectual inútil a quien el paso de los años le hace decir absurdos. *Ibíd.*, p.12.

⁹ La razón para llamar monopolios mediáticos a Televisa y TV Azteca radica en que estas empresas concentran cerca del 95 por ciento de las concesiones de televisión abierta en México así como el 68 por ciento y el 31 por ciento de los ingresos del mercado de publicidad en este segmento. *Cfr.*, <<http://www.cnnexpansion.com/negocios/2013/03/20/dish-ve-dados-cargados-para-televisa>>, 18 de diciembre de 2013.

¹⁰ Pulido, Miguel. “Presentación”, en *Lachenal*, Cécile y Ruiz, Ana Joaquina (coord.), *Derecho de acceso a la información, la visión de los usuarios*, Ed. Gedisa, México, 2013, p. 12.

¹¹ *Cfr.*, artículo 5, Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2 Construyendo democracia: la tarea informativa de los medios de comunicación

La relación entre la democracia y los medios de comunicación es bastante compleja e incluso simbiótica, pues la consolidación democrática requiere, en gran medida, de la consolidación de medios de comunicación veraces, imparciales, objetivos y oportunos.¹²

Para entender esta relación debemos reconocer que el concepto de democracia es dinámico y que se modifica según el estado de la evolución política y social de las sociedades que aspiran a concretar el ideal democrático.¹³ Sin embargo, esto no es óbice para distinguir los principios sobre los cuales se sostiene el entendimiento actual de la democracia para relacionarnos con los medios de comunicación.

Así pues, recordemos que el principio de soberanía popular es la piedra angular de la democracia. Este principio se materializa a través de la participación ciudadana, la cual permite legitimar al gobierno mediante la manifestación de la voluntad del pueblo conforme a tres principios fundamentales: el derecho al sufragio universal, la igualdad política y la regla de la mayoría.¹⁴

En lo que interesa a nuestro trabajo, debemos resaltar la importancia del derecho al sufragio universal. Este derecho no consiste en una mera

¹² Stein Velasco, José Luis F. *Democracia y medios de comunicación*, UNAM-III, México, 2005, pp. 1-2.

¹³ Arblaster sostenía que la democracia tiende a ser no sólo un concepto debatible, sino crítico; esto es, una norma o ideal por la cual la realidad es evaluada como deficiente. Siempre habrá alguna extensión o crecimiento adicional que deba ser emprendido por la democracia. Anthony Arblaster. *Democracy, Concepts in the Social Sciences*, Ed. Open University Press, Buckingham, 1994, p. 6. Traducción propia, el texto original en inglés dice: *"Democracy is likely to remain not only a contestable concept, but also a critical concept; that is, a norm or ideal by which reality is tested and found wanting. There will always be some further extension or growth of democracy to be undertaken"*.

¹⁴ Flores Mendoza, Imer. "Democracia y Participación" en Orozco Henríquez, J. de Jesús, *Democracia y Represión en el Umbral del Siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, p. 199.

formalidad, sino que implica que los ciudadanos tengan la capacidad de elegir de forma efectiva, libre e informada entre varias opciones políticas. Es decir, el principio de participación democrática asume que al adquirir el derecho al sufragio, el ciudadano está adecuadamente informado para votar por la opción política que le es más conveniente.¹⁵

Es precisamente en este punto donde la relación democracia-medios de comunicación es más estrecha. La tarea informativa que desempeñan los medios influye directamente en la vida democrática de un país, pues aun si los ciudadanos pueden acceder directamente a las fuentes de información sobre los asuntos públicos,¹⁶ lo cierto es que muy pocas personas tienen el tiempo, experiencia o interés en acudir a las mismas. Por el contrario, el ciudadano común depende del contenido difundido por los medios de comunicación, para allegarse de información fiable sobre los asuntos públicos.¹⁷

Consecuentemente, es innegable que los medios de comunicación son potenciales herramientas para el fortalecimiento democrático, pues funcionan como canales para la transparencia, el acceso a la información, el pluralismo y la rendición de cuentas de los órganos públicos, todo lo cual incide en la participación ciudadana y en última instancia en la legitimación del gobierno.

Dicho lo anterior, a fin de evaluar el papel que ha asumido el Canal del Congreso, y delimitar el margen de oportunidades que tiene capacidad de aprovechar para contribuir a la vida democrática de nuestro país, en este capítulo analizaremos su desempeño en relación con al-

¹⁵ Bobbio, Norberto. *The Future of Democracy*, Ed. Polity Press, Cambridge, 1987, p. 195.

¹⁶ Esto a través de los mecanismos de transparencia de que disponen las entidades gubernamentales.

¹⁷ Craufurd, Rachael y Tambini, Damian. "Measuring Media Plurality in the United Kingdom: Policy Choices and Regulatory Challenges", en *The Journal of Media Law*, Reino Unido, 2012, vol. 4, núm. 1, p. 2., <<http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/pdf/Innovation-and-Governance/Tambini-and-Craufurd-Smith---Measuring-Media-Plurality-in-the-UK-.pdf>>.

gunos elementos del sistema democrático, particularmente el pluralismo, la transparencia y la rendición de cuentas.

3. El Canal del Congreso, sinónimo de pluralismo democrático

Sartori ha identificado el pluralismo político como “el rechazo de todo poder monocrático y uniformante” que en la sociedad moderna constituye una “diversidad que produce integración, no desintegración”.¹⁸ Es importante la última acotación realizada por Sartori, pues debemos entender al pluralismo como un aspecto positivo de la democracia que tiende a explicar la influencia de ciertas organizaciones sociales en el quehacer político del Estado, y no como la desviación del poder público por ciertos grupos de intereses. Recordemos que el modelo de democracia pluralista surge con el propósito de contener el ejercicio tiránico del poder ante las imperfecciones de la representación política democrática.¹⁹

Ahora bien, el pluralismo democrático en los medios de comunicación se manifiesta desde dos aspectos: externo e interno. El pluralismo externo en los medios de comunicación, tiene que ver con la estructura del mercado mediático y la pluralidad de fuentes independientes de información a disposición del ciudadano. Por otra parte, el pluralismo interno se refiere al contenido difundido por un medio de comunicación en particular, según dé cabida a diferentes puntos de vista.²⁰

Evidentemente, desde el punto de vista externo, el Canal del Congreso se erige como una fuente de información independiente, y como tal, contribuye a la pluralidad mediática. Sin embargo, su función en favor del pluralismo democrático es mucho más relevante desde el punto de vista interno, gracias a la diversidad de los contenidos que

¹⁸ Sartori, Giovanni. *La democracia en treinta lecciones*, Taurus, México, 2008, p. 124.

¹⁹ García Jurado, Roberto. “Las formas del pluralismo”, en *Estudios*, núm. 64-65, ITAM, México, primavera-verano 2001, p. 130.

²⁰ Westphal, Dietrich. “Media Pluralism and European Regulation”, en *European Business Law Review*, 2002, núm. 5, p. 459.

difunde. La vocación pública del Canal del Congreso lo convierte en un medio de comunicación eminentemente plural, lo cual se corrobora desde la lectura de sus políticas de contenido y producción, donde se indica que se valorarán los programas que impulsen la participación de los grupos vulnerables en la actividad legislativa y que se promueve el respeto a las diferentes voces e intereses políticos de las cámaras y de la sociedad mexicana.

Así pues, el Canal del Congreso es un medio de comunicación que asume desde su origen el compromiso de promover el pluralismo democrático desde su actividad interna, mediante la difusión de contenidos que reúnen diferentes puntos de vista.

4. Transparencia y rendición de cuentas, presupuesto para el fortalecimiento de la democracia, labor del Canal del Congreso

La transparencia en la función pública tiene como finalidad que la sociedad pueda conocer e informarse sobre la forma en que las autoridades ejercen el poder público. La transparencia es indispensable en cualquier régimen democrático pues hace posible que los ciudadanos evalúen a sus gobernantes, que se exija la rendición de cuentas y se ejerza un control sobre el uso del poder público, lo cual fortalece a la autoridad política y permite detectar errores en la actividad gubernativa.²¹

Ahora bien, típicamente la transparencia era definida de forma pasiva como la obligación de las autoridades de permitir que los ciudadanos conocieran la verdad, sin opacarla o manipularla. Sin embargo, recientemente el concepto está evolucionando para convertirse en un deber de “apertura activa” donde “los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen”.²²

²¹ Aguilar Rivera, José Antonio. “Transparencia y democracia: claves para un concierto”, en *Cuadernos de transparencia*, núm.10,, IFAI, México, 2012, p. 31.

²² *Ibíd.*, p. 28.

En ese sentido, toda vez que el Canal del Congreso es un vehículo para la divulgación de la actividad legislativa,²³ podemos estimar que al mismo tiempo es un instrumento que potencializa la transparencia en el ejercicio del poder público por los representantes electos a ocupar una curul en las cámaras del Congreso de la Unión.

De esta forma, el Canal del Congreso contribuye a la democracia mexicana al ser un instrumento de “apertura activa”, que divulga la información relativa al desempeño de los diputados y senadores, permitiendo así que la transparencia cumpla sus funciones democráticas.

Como consecuencia de su labor a favor de la transparencia democrática, el Canal del Congreso contribuye a que los ciudadanos tengan elementos para activar mecanismos de rendición de cuentas a sus representantes en el Poder Legislativo. Ésta es una función de gran importancia para la democracia mexicana, más aún en el momento actual, donde el sistema político mexicano se ha visto mermado por altos niveles de apatía ciudadana y ha dado origen a lo que algunos denominan partidocracia.²⁴

Como sabemos, la rendición de cuentas es considerada como un elemento vital de toda democracia representativa, cuya función es asegurar la calidad del funcionamiento gubernamental; sin embargo, durante mucho tiempo, la atención política se concentró en generar mecanismos que aseguraran una democracia formal y se olvidó abordar lo relativo a la calidad en el desempeño de los representantes democráticos. Luis Carlos Ugalde nos indica que no fue sino hasta finales

23 El artículo 3 (2) del reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos refiere que: “El Canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir e informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa”.

24 Véase Jaime Cárdenas Gracia. “Sociedad civil ausente, partidocracia presente”, en *Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma 2007-2008*, John Ackerman, UNAM, México, 2009, pp. 65-94.

del siglo pasado, que la transparencia y la rendición de cuentas adquirieron relevancia en los debates parlamentarios.²⁵

Ahora bien, previo a exponer el papel que juega el Canal del Congreso para promover la transparencia y la rendición de cuentas, es necesario formular un acercamiento conceptual a este último criterio.

La rendición de cuentas es un vocablo que se utiliza comúnmente como traducción de la noción anglosajona *accountability*, pero que traslada limitadamente el significado que se ha desarrollado en la doctrina inglesa. Debemos tener en cuenta que *accountability* es un concepto complejo, que esencialmente denota la técnica de controlar el ejercicio del poder público y cuyos elementos han sido definidos por numerosos autores.²⁶

Según Luis Carlos Ugalde, la rendición de cuentas surge cuando coexisten los siguientes elementos: 1) delegación de autoridad; 2) representación de un agente "a" por un agente "b"; 3) responsabilidad del representante de ofrecer información y capacidad de monitoreo del representado; 4) previsión de sanciones que se apliquen ante el incumplimiento del representante; y 5) contrato formal o informal entre agente representado y representante que permita aplicar dichas sanciones.²⁷

Otros académicos ofrecen definiciones diferentes; sin embargo, no profundizaremos en ellas pues este trabajo no pretende contribuir al debate sobre la conceptualización de *accountability*. Así, nos centraremos en la descripción propuesta por Andreas Schedler, quien distingue

²⁵ Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El Caso de México*, IFE, México, 2012, p. 51.

²⁶ Para profundizar sobre el contenido del concepto *accountability* en la obra de autores anglosajones, véanse, entre otros: Manin, Bernard; Przeworski, Adam y C. Stokes, Susan. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

McLean, Ian. *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

²⁷ Ugalde, *op. cit.*, pp. 13-14.

dos dimensiones de *accountability*: por un lado, lo que denomina *enforcement* —que implica someter el uso del poder a la imposición de sanciones— y, por el otro, *answerability* —que se refiere a la capacidad de obligar a los representantes para que el poder público se ejerza de forma transparente y se justifique su utilización.— Así pues, según Schedler, la rendición de cuentas es un sistema integrado por diversos elementos que establecen un diálogo entre sujetos sometidos a evaluación y sujetos que realizan dicho examen, a fin de inhibir el empleo unilateral del poder y al mismo tiempo generar un debate público sobre la calidad en el desempeño de quienes representan la voluntad popular.²⁸ Dentro de los elementos que integran dicho sistema encontramos la transparencia, la fiscalización, la responsividad,²⁹ el acceso a la información, etcétera.

En ese sentido, podemos ir avizorando que la actividad democrática del Canal del Congreso a favor de la rendición de cuentas, contribuirá tan sólo en algunos elementos de dicho sistema; particularmente acen- tuando la transparencia y potencializando los mecanismos de acceso a la información.

No obstante, para comprender mejor el alcance de las funciones del Canal del Congreso, será necesario analizar su papel desde el marco analítico que ha sido elaborado por la ciencia política. Nos referimos al marco denominado modelo principal-agente, que describe el proceso de *accountability* desde la relación que se genera entre un sujeto principal que delega a otro agente la capacidad de actuar en su nombre.³⁰

Este modelo considera que el problema en la relación de representatividad surge por dos causas: la primera es la diferencia entre los

²⁸ Schedler, Andreas. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Ed. Lynne Rienner Publishers, Londres, 1999, pp. 14-15.

²⁹ Traducción del vocablo inglés *responsiveness*.

³⁰ Según Luis Carlos Ugalde, la teoría del principal-agente, es un instrumento analítico que se está usando cada vez más para explicar fenómenos políticos, cuyo potencial comienza apenas a valorarse.

intereses del principal y los intereses particulares del agente, lo cual hace factible la desviación en el mandato; la segunda, es el hecho de que el agente dispone siempre de más información que el principal, lo que facilita que el agente se desvíe de su mandato.

Por consiguiente, el mecanismo de rendición de cuentas debe contrarrestar las causas que dan origen a la malversación de facultades delegadas al agente, obligándolo a justificar sus actos y permitiendo a la vez que el principal vigile su actividad, disponiendo castigos que sancionen al agente si éste incumple su mandato.

Ahora bien, lo que interesa en este trabajo es que dentro de un sistema democrático, dicho modelo analítico puede ser aplicado sobre sujetos diferentes, dando origen a la distinción entre la rendición de cuentas horizontal y la rendición de cuentas vertical. La primera consiste en los mecanismos de rendición de cuentas donde el agente es un funcionario o institución, y el principal es a su vez otro funcionario o institución constitucionalmente facultada para vigilar el comportamiento de la primera; tal es el caso de la relación entre el presidente de la República (agente) y la Auditoría Superior de la Federación (principal).³¹ La rendición de cuentas horizontal se distingue por el reconocimiento legal y constitucional de las sanciones aplicables al agente que incumple su mandato, y la capacidad del principal para imponer las mismas después de activar los mecanismos previstos. Estas sanciones pueden ser políticas, ya sea desafuero, destitución, etcétera; administrativas tales como multas, amonestaciones, etcétera o penales que pueden ser prisión, inhabilitación para ejercer cargos públicos, etcétera—. Sin embargo, en este tipo de *accountability* persiste la dificultad teórica de determinar quién debe ser la institución encargada de vigilar al vigilante.

Por otra parte, la rendición de cuentas vertical consiste en los mecanismos de rendición de cuentas donde el agente es un funcionario o institución y el principal es el electorado o la sociedad civil —depen-

³¹ Ugalde, *op. cit.*, pp. 35-39.

diendo del mecanismo que se active—. ³² La efectividad de este tipo de *accountability* es menor, pues el sujeto principal no cuenta con los medios jurídicos para aplicar sanciones directas. Por el contrario, las únicas reprimendas que puede imponer son, la no reelección —en caso de tratarse del mecanismo vertical electoral—, o la desacreditación pública —tratándose del mecanismo vertical social—. Sin embargo, este tipo de rendición de cuentas ofrece una respuesta teórica al problema sobre la vigilancia del vigilante, y permite cerrar la serie de *accountability* horizontal entre varias instituciones.

Además, resulta importante reconocer que los dos tipos de rendición de cuentas son complementarias, pues la *accountability* vertical permite y promueve la utilización de los mecanismos de *accountability* horizontal, como sucedería si la sociedad civil lograra influir para que el Congreso instaurara juicio político contra algún funcionario. De esta forma, aun si la rendición de cuentas vertical es menos efectiva en su capacidad directa para sancionar, la misma es además capaz de activar mecanismos de *accountability* horizontal para imponer sanciones más graves.

Ahora bien, para retomar lo relativo al papel del Canal del Congreso dentro de los mecanismos de rendición de cuentas en México, debemos mencionar que la rendición de cuentas vertical social está conformada por la sociedad civil y por los medios de comunicación. ³³ En efecto, los medios de comunicación desempeñan un papel importantísimo para construir la opinión pública que ejercerá la crítica en contra o a favor del gobierno. La difusión de las acciones emprendidas por las entidades públicas —gubernamentales o legislativas— mediante los medios de comunicación, es el vehículo más efectivo para que los ciudadanos

³² Guillermo O'Donnell clasifica la rendición de cuentas vertical en electoral y social vertical, dependiendo de si la misma se ejerce mediante elecciones o mediante la crítica pública. Guillermo O'Donnell. "Further Thoughts on Horizontal Accountability, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000, p.7.

³³ Ugalde, *op. cit.*, p. 32.

dispongan de la información necesaria para detectar malos manejos del poder público y estén en la capacidad de iniciar los procesos de *accountability*.

Expuesto lo anterior, se vuelve evidente la tarea que el Canal del Congreso debe cumplir dentro del mecanismo de rendición de cuentas: convertirse en un conducto efectivo que transmite la información sobre los asuntos públicos a la ciudadanía; funcionando como un instrumento de “apertura activa” que aumente la transparencia del Poder Legislativo y potencialice el acceso a la información, indispensable para el funcionamiento de los procesos de *accountability*.

Ésta es una función vital para corregir las carencias en los mecanismos de rendición de cuentas en México, pues como refiere Luis Carlos Ugalde, el principal problema para la efectividad de los instrumentos de *accountability* en México es la excesiva tramitología que pretende colocar obstáculos administrativos contra la corrupción, lo cual sólo aumenta el costo burocrático y aumenta la complejidad de la corrupción. La solución a este dilema, según el propio Ugalde, es “involucrar a la sociedad en la labor de vigilar el desempeño de sus gobiernos y activar alarmas cuando haya indicios de corrupción”.³⁴

En este contexto, el Canal del Congreso tiene la oportunidad de aumentar la efectividad de la rendición de cuentas vertical, potencializando los elementos que accionan dichos mecanismos de *accountability*: el deber de transparencia en las actividades legislativas y el derecho de acceso a la información de los ciudadanos. Como abordaremos en capítulos posteriores, el Canal del Congreso tiene la capacidad de generar canales innovadores que involucren a los ciudadanos en las actividades de monitoreo de sus representantes, para incitar la evaluación de los funcionarios públicos.

³⁴ Ugalde, *op. cit.*, p. 24.

5. La apertura del Canal del Congreso en señal abierta: una oportunidad para robustecer a la democracia mexicana

5.1. Directriz a seguir

La incursión del Canal del Congreso en señal abierta representa una oportunidad para que más ciudadanos accedan a los temas que se debaten y votan en las cámaras legislativas. Esto, a su vez, habrá de ser un catalizador para que nuestra democracia avance, pues los ojos de cientos de miles —o tal vez millones— de mexicanos estarán atentos a que la labor legislativa se realice conforme a los cauces de la legalidad.

La oportunidad descrita en el párrafo anterior, sin embargo, pudiera quedar sólo en un mundo ideal, pues en los hechos nada garantiza que más ciudadanos sintonizarán la programación del Canal del Congreso. Al principio de este trabajo se establecieron razones para comenzar a avizorar el posible futuro del Canal del Congreso en términos de telespectadores: un escaso o nulo incremento de éstos.

Lo que se busca en este apartado es generar los primeros esbozos de una estrategia a futuro para que el Canal del Congreso pueda concretizar la oportunidad que representa transmitir en señal abierta. La razón es noble, pues aprovechándola será posible que más ciudadanos estén informados sobre el acontecer legislativo y democrático de nuestro país, dándoles así herramientas que les ayudarán a tomar mejores decisiones electorales. Lo anterior sin olvidarnos del aporte cultural y educativo de los contenidos propios del Canal del Congreso hacia quienes los sintonizan.

La directriz de la estrategia que aquí se señalará —dividida en dos propuestas— está representada por la innovación, aspecto que consiste en distanciarse de las propias rutinas, de lo sabido, de los estereotipos y en tener la capacidad de no contentarse con lo adquirido.³⁵

³⁵ Innerarity, *op. cit.*, p. 229.

5.2. Los beneficios de la revolución tecnológica: piezas claves para innovar

A) La sociedad red y la ciencia colaborativa

Vivimos en una era en la que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) son indispensables para casi cualquier aspecto de nuestras vidas. Basta con revisar la Declaración de Principios³⁶ así como la de Compromisos³⁷ de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información convocada por la Organización de las Naciones Unidas para saber la influencia de las TIC en la productividad, la generación de empleos, el buen gobierno, el crecimiento de la economía y la mejora en la calidad de vida.

Son estas tecnologías, también, las que han forjado las bases de la revolución tecnológica, misma que ha permitido a la sociedad estar más conectada, generando así lo que Manuel Castells popularizaría con el término de la sociedad red,³⁸ que a entender del mismo autor, está compuesta de redes activas por tecnologías digitales como la comunicación y la información basadas en la microelectrónica.³⁹

³⁶ *Declaración de Principios, construir la Sociedad de la Información: un desafío Global para el Nuevo Milenio*, Documento, Unión Internacional de Telecomunicaciones, WSIS-03/GENEVA/4-S, <http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!!PDF-S.pdf>, 12 de mayo de 2004.

³⁷ *Compromisos de Túnez dentro de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información*, Documento, Unión Internacional de Telecomunicaciones, WSIS-05/TUNIS/DOC/7-S, <<http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/7-es.pdf>>, 28 de junio de 2006.

³⁸ Existen otros términos que pueden ser utilizados para describir la idea planteada por Manuel Castells; por ejemplo, "Sociedad del Conocimiento", "Sociedad de la Información", "Era de la Información", entre otros.

³⁹ Castells, Manuel. *Comunicación y poder*, Siglo XXI, México, 2012, pp. 50-51. Para un mejor entendimiento, la microelectrónica es comprendida como el conjunto de reglas, normas, requisitos, materiales y procesos que aplicados en una secuencia determinada, permite obtener como producto final un circuito integrado, que son dispositivos electrónicos miniaturizados. *Cfr.*, <<http://en.wikipedia.org/wiki/Microelectronics>>, 18 de diciembre de 2013.

Los efectos que ha tenido esta revolución tecnológica son claros, pues gracias a ella se ha creado la plataforma para un libre flujo de información, ideas y conocimiento a través del planeta;⁴⁰ por consiguiente, han surgido nuevos motores de innovación y creación de riqueza, los cuales han trastocado los viejos modelos industriales caracterizados por una visión jerárquica. Así pues, es frecuente encontrar comunidades, que desde una visión horizontal, colaboran en sus intereses, desafíos y empeños colectivos.⁴¹

El potencial que tiene esta nueva forma de producir —en la cual el internet es la columna vertebral— ha dado razones para que “los titanes de la era industrial” ya no vean a sus archirrivals del sector como su competencia sino en “la masa amorfa de individuos auto-organizados e hiperconectados, que empuñan con firmeza sus necesidades económicas en una mano y sus destinos económicos en la otra”.⁴² Así pues, no es de extrañarnos que cada vez más organizaciones y empresas, en su anhelo por crecer, busquen valerse del potencial que representa la colaboración horizontal. Haciendo uso de una alegoría de Don Tapscott, ellas —las organizaciones y las empresas— se han dado cuenta de que es mejor construir plazas públicas que reductos amurallados.

Sobran ejemplos de organizaciones y empresas que han sabido utilizar esta nueva forma de producir. No es intención de este trabajo hacer un listado de ellas, mas sí nos gustaría mencionar dos casos, que a nuestra consideración, son los más representativos: el del software libre Linux y el sitio *web* Wikipedia.

Linux es una comunidad compuesta por millares de programadores que colaboran entre sí y dedican sus conocimientos a perfeccionar el

⁴⁰ Castells, Manuel. *La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura*, vol. I: La sociedad red, 8ª ed., Siglo XXI, México, 2011, p. 43.

⁴¹ Tapscott Don y William, Anthony D. *Macrowikinomics: nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*, Paidós, Barcelona, 2011, p. 20.

⁴² ———. *Wikinomics: la nueva economía de las multitudes inteligentes*, 2ª ed., Paidós, Barcelona, 2007, p. 33.

código de un soporte lógico que utilizan millones de usuarios.⁴³ Todas las mejoras que se introducen en el código son de dominio público, disponibles sin costo para cualquier miembro de dicha comunidad. De igual forma, Wikipedia, una enciclopedia libre, políglota y editada colaborativamente⁴⁴ ha dejado en claro que los beneficios de este tipo de colaboración horizontal pueden dejar atrás a las grandes editoriales de enciclopedias, como Britannica, Columbia y Encarta. Sólo para ejemplificar mejor lo anterior, la versión inglesa de Wikipedia cuenta con más de 3.5 millones de entradas y es casi treinta veces superior en volumen a la Enciclopedia Británica.⁴⁵

Recientemente, la lógica de colaboración horizontal también ha contribuido a reinventar la forma en la que funciona la administración pública, y a decir de los hechos, cada vez son más los gobiernos alrededor del mundo que buscan aprovechar sus beneficios.⁴⁶ A esta nueva manera de administrar, difícil de imaginar sin el antecedente del *software* libre de Linux, se le conoce con el nombre de gobierno abierto.⁴⁷ La característica principal de los llamados gobiernos abiertos es el hecho de que no se comportan como un departamento o jurisdicción

⁴³ Rifkin, Jeremy. *La Tercera Revolución Industrial: cómo el poder lateral está transformando la energía, la economía y el mundo*, Paidós, Barcelona, 2012, p. 165.

⁴⁴ Cfr. Wikipedia, <<http://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia>>, 18 de diciembre de 2013.

⁴⁵ Rifkin, *op. cit.*, p.165.

⁴⁶ El gobierno de México, en septiembre de 2011, se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto, la cual representa un esfuerzo para que los gobiernos que forman parte de ésta (hasta la fecha son 60) rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Cfr., <<http://www.opengovpartnership.org/>>, 18 de diciembre de 2013.

⁴⁷ Si bien el concepto de "gobierno abierto" no es nuevo, su puesta en marcha sí lo es y, a decir de los hechos, esta política tomó fuerza a partir de 2009 gracias al memorándum de transparencia y gobierno abierto emitido por Barack Obama. En dicho documento, el presidente de EE. UU. hace un llamado a la administración pública de su país a fin de establecer un sistema de transparencia, participación y colaboración: "we will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government". Cfr., <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment>, 18 de diciembre de 2013.

aislada, sino como una estructura nueva, a la manera de una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red,⁴⁸ favoreciendo la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para codiseñar y/o coproducir.⁴⁹

En efecto, los ejemplos anteriores, así como lo referido al principio de este capítulo, darán luz para comenzar a esbozar la siguiente idea: el Canal del Congreso debe hacer uso de la colaboración horizontal —pues estimamos que así será posible la creación de un vínculo más directo con el televidente, toda vez que se le permitirá participar más activamente—. La razón de poner sobre la mesa dicha idea se acota al aprovechamiento de la oportunidad que tiene al transmitir en señal abierta, ya que de esta forma, más ciudadanos tendrán los elementos necesarios para accionar mecanismos de rendición de cuentas, a recordar: mayor acceso a la información, mayor transparencia de la labor legislativa.

B) Propuesta número uno: creación de estructuras de colaboración horizontal para la creación de contenidos

La experiencia de los medios de comunicación dentro de la sociedad apuntan a que es mejor permitir que el ciudadano tome un papel más activo, pues se han dado cuenta de que el conocimiento, la capacidad y los recursos colectivos integrados en amplias redes horizontales de participantes pueden lograr mucho más que una organización aislada.

En el ámbito internacional, encontramos al ejemplo más sobresaliente de un medio de comunicación que ha sabido basar su éxito en lo anterior, se trata de *The Huffington Post*. Este periódico digital, con

⁴⁸ Lathrop, D. & Ruma, L. *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, Inc, 2010, p. 16.

⁴⁹ Ramírez Alujas, Álvaro V. "Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?", en *Más Poder Local*, núm. 12, España, septiembre de 2012, p. 15.

una expansión y aceptación cada vez mayor,⁵⁰ cuenta con una reducida plantilla de 200 periodistas; sin embargo, delega en más de 9,000 colaboradores externos la creación de contenidos, ello sin olvidarnos de que este medio permite que sus lectores produzcan gran parte de los mismos.⁵¹ En efecto, *The HuffPost* ha zanjado un precedente en la forma de hacer comunicación, ya que gracias al trabajo colaborativo, posibilita a sus usuarios pasar de simples lectores a generadores de contenidos.⁵²

Otro ejemplo de medio de comunicación que ha aprovechado la fuerza del trabajo colaborativo es el de la British Broadcasting Corporation (BBC). Dicha empresa pública, actualmente utiliza herramientas colaborativas a fin de recabar apoyos para nuevas iniciativas e incrementar su influencia como medio. Como consecuencia de ello, los altos mandos de la BBC ahora pueden dedicarle más tiempo a su gestión y a su desarrollo, pues muchos de los asuntos que antes despachaban ellos mismos, ahora se resuelven rápidamente de forma horizontal.⁵³

Con los casos anteriores, se constata el progreso que experimentaron dos medios de comunicación gracias a la colaboración horizontal. Al

50 El impacto de *The Huffington Post* —o simplemente *The HuffPost*— es tal, que en la actualidad es el tercer sitio de noticias más visitado del mundo, sólo por detrás de Yahoo noticias y CNN. Cfr., <<http://www.alexa.com/topsites/category/Top/News>>, 21 de diciembre de 2013. Asimismo, se estima que en el año 2013 su audiencia total incrementó un 21 por ciento respecto a la de 2012. Cfr., <<http://www.businesswire.com/news/home/20131216005482/en/Huffington-Post-Announces-Record-Year-Audience-Growth#.Ur8r3vTuKBQ>>, 21 de diciembre de 2013.

51 A la fecha, *The HuffPost* cuenta con versiones en francés, italiano y español, y se estima que sólo en los Estados Unidos tiene más de 48 millones de usuarios únicos. Cfr., <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/06/05/actualidad/1338924841_082169.html>, 20 de diciembre de 2013.

52 El efecto de *The HuffPost* ha permeado en distintos horizontes del planeta. En México, por ejemplo, se encuentra el periódico digital *Animal Político*, mismo que está inspirado en la forma de laborar de *The Huffington Post*, y que, a decir de los hechos, apunta a que será una de las plataformas de noticias libres más reputadas de nuestro país. Cfr., <<http://www.genbeta.com/activismo-online/un-animal-politico-para-competir-con-los-grandes-en-el-internet-mexicano>>, 21 de diciembre de 2013.

53 *Op. cit.* Tapscott, y Williams, pp. 492-493.

respecto, consideramos que el Canal del Congreso tiene la posibilidad de lograr algo similar. Para ello será indispensable que genere las bases que le permitan ver al ciudadano como un colaborador, propiciando los espacios necesarios que ayuden a fomentar su creatividad. Estimamos que no hay necesidad de invertir muchos recursos económicos en ello, pues siempre habrá ciudadanos, sobre todo jóvenes, dispuestos a colaborar, sin más retribución que el gusto y el reconocimiento por hacer algo en pro de la democracia. Bien refiere Antonio Tenorio, director de Radio Educación, que “los medios públicos —como el Canal del Congreso— tienen no sólo el reto de producir contenidos de calidad, sino de abrir ventanas a lo que la propia sociedad produce”. Agrega también que “hoy los jóvenes no están esperando a que se abran los canales en radio o televisión pública porque ellos mismos producen sus contenidos y programas de barrio, sus estaciones de internet”.⁵⁴

Ahora bien, una propuesta para aterrizar lo anterior es la creación, por parte del Canal del Congreso, de un canal de televisión por internet,⁵⁵ el cual habrá de funcionar paralelamente a la señal del Canal del Congreso que se transmite actualmente por cable —y en un futuro por señal abierta—. Dicho canal tendría como finalidad transmitir producciones realizadas completamente por los ciudadanos. De esta forma, se abonaría a que más voces sean escuchadas; asimismo, se abrirían más espacios a la creatividad ciudadana.⁵⁶ Pensemos, por ejemplo, en un programa hecho por jóvenes en el cual se discutan las decisiones tomadas por alguna de las cámaras legislativas, o en documentales independientes que reflejen el pensamiento crítico de cierto sector de la sociedad acerca de las iniciativas de ley que lleguen a presentar los di-

⁵⁴ Canal 22, *Encuentro Internacional de Televisión Pública* (parte 6), 18 de septiembre de 2013, (minuto 1:37), YouTube, 21 de diciembre de 2013.

⁵⁵ Aquí es esencial no confundir la labor de convergencia digital que ha llevado a cabo el Canal del Congreso, la cual permite a los usuarios de internet ver su programación —la que se transmite en televisión por cable— con sólo acceder a su sitio *web*.

⁵⁶ La creatividad dentro de cualquier sociedad es lo que permite la competitividad en el mercado, las atracciones nuevas en el ámbito de la cultura; sin ella, no habría más que aburrimiento en la vida privada. Innerarity, *op. cit.*, p.185.

putados y senadores. La labor del Canal del Congreso, en caso de concretizar lo anterior, se acotará a fungir como la de un vigilante atento a que se cumpla con sus políticas de contenidos y producción.⁵⁷

Las producciones realizadas por los colaboradores externos —ciudadanos en este caso— pudieran ser, inclusive, de mayor calidad que las realizadas dentro del propio Canal del Congreso; en caso de ser así, éstas deberían de ser contempladas para que formen parte de su carta de programación.

La formulación de la primera propuesta termina aquí. En aras de respetar la brevedad de este trabajo omitiremos analizar a profundidad tal propuesta, pues lo que se busca es generar un bosquejo que pueda ser perfeccionado con el paso del tiempo. Pese a lo anterior, estimamos que de llevarse a cabo la generación de un canal de televisión por internet, se dará pie para que el Canal del Congreso sea un referente como un medio innovador,⁵⁸ capaz de aprovechar los beneficios del trabajo colaborativo en favor de un bien mayor: la democracia.

C) Propuesta número dos: aprovechar el poder de las aplicaciones móviles para vincular a la ciudadanía con el vigilar de la labor legislativa

Ante el comienzo de la transmisión del Canal del Congreso en señal abierta, surge la necesidad de generar estrategias para que más ciudadanos se interesen en su señal. En el capítulo anterior se desarrolló la primera propuesta; ahora bien, podemos dar paso a una segunda, la

⁵⁷ Cfr., <<https://canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/TuCanal/3-PoliticaddeComunicacion.pdf>>.

⁵⁸ El Canal del Congreso puede convertirse en un referente de la televisión pública en México, ya que a la fecha ninguno de los canales de televisión pública más importantes del país (Canal Once TV, Canal 22, TV UNAM, Canal Judicial) han puesto en marcha herramientas de colaboración horizontal que permitan a los ciudadanos participar en la creación de nuevas producciones. La labor de estos canales en relación con las tecnologías se acota a estrategias de convergencia digital, televisión en demanda (Canal 22) y uso de redes sociales.

cual, cabe decirlo, también es producto de los individuos y entidades interconectados que buscan soluciones a ciertos problemas y necesidades. Nos referimos a las aplicaciones móviles,⁵⁹ las cuales son un campo del cual puede beneficiarse el Canal del Congreso.

En este breve apartado se propone que el Canal del Congreso incentive la creación de *apps* dirigidas a fortalecer la labor del canal así como la rendición de cuentas. Tenemos la certeza de que tendrá resultados positivos, pues basta tener en mente la potencialidad de las aplicaciones móviles, las cuales —aparte de agrupar en un solo lugar lo que le interesa al usuario, utilizando además una interfaz intuitiva y de fácil manejo— suelen generar un valor agregado⁶⁰ y un impacto social alto.⁶¹

El Canal del Congreso puede lograr lo anterior a partir de iniciativas similares a los concursos de ensayos, en los que se incentive la generación de aplicaciones móviles sobre algún tema propuesto por los organismos convocantes, quienes, aparte de realizar lo anterior, habrán de poner a disposición de los programadores los datos que sean necesarios para la generación del producto.

Los productos resultantes pueden ser diversos; por ejemplo, la creación de una aplicación capaz de dar seguimiento a los *tweets* de los diputados y senadores, sus iniciativas de ley, sus intervenciones, ausen-

59 Una aplicación móvil o simplemente *app*, es una aplicación informática diseñada para ser ejecutada en teléfonos inteligentes, tabletas y otros dispositivos móviles. Por lo general se encuentran disponibles a través de plataformas de distribución, operadas por las compañías propietarias de los sistemas operativos móviles, como pueden ser: Apple, App Store, Google Play y Windows Phone Store. Cfr., <http://en.wikipedia.org/wiki/Mobile_app>, 22 de diciembre de 2013.

60 Se estima que, sólo en México, la economía de las *apps* (término utilizado para referirse a la generación de dinero a partir de la descarga de aplicaciones móviles) alcanzó la cifra de 150 millones de dólares. Cfr., <<http://www.vanguardia.com.mx/appsmoviles-valenmasde150mdenmexico-1863394.html>>, 27 de diciembre de 2013.

61 Uno de los ejemplos más notorios en México sobre cómo las aplicaciones móviles pueden tener un impacto social, es la iniciativa "ConectaDF, reto de aplicaciones para la movilidad urbana", convocado por OpenData.mx. Cfr., <<http://conectadf.mx/>>, 27 de diciembre de 2013.

cias, etcétera.⁶² Asimismo, pudiera resultar una aplicación que contenga aspectos interactivos y educativos, tales como trivias relacionadas con el canal, su programación, la labor legislativa y el paso de la democracia por nuestro país.

La propuesta descrita no sólo está dirigida a programadores, pues también existe la flexibilidad en ella para que puedan participar ciudadanos que no tienen habilidades en el área informática; colaborando en la producción de video-tutoriales sobre la aplicación. Asimismo, cabe la posibilidad de que traduzcan a otro idioma, como inglés o francés —o incluso a lenguas indígenas—, el producto generado.⁶³

El impacto que las *apps* pudieran generar sería, sin duda, benéfico, pues por mínimo que sea el esfuerzo, se estaría contribuyendo a robustecer la democracia,⁶⁴ lo anterior sin olvidarnos de que éstas impulsarían al Canal del Congreso como un medio innovador; cuestión clave tratándose de generar interés en la audiencia.

⁶² Un esfuerzo del cual vale la pena hacer mención es el proyecto Curul 501, liderado por Fundar. Dicho proyecto está dirigido a que los ciudadanos conozcan y vigilen la labor legislativa realizada en el Congreso. *Cfr.*, <<http://www.curul501.org/>>, 27 de diciembre de 2013. De igual manera, cabe hacer mención de una aplicación generada para dispositivos iPhone y iPad llamada “Diputados” que si bien no es perfecta, da una demostración de que cualquier intento es bueno tratándose de dar seguimiento a la labor legislativa. *Cfr.*, <<http://www.animalpolitico.com/2013/04/hacen-app-gratuita-a-diputados/#axzz2qbwi4MSf>>, 16 de enero de 2014.

⁶³ *Cfr.* *7 Ways Non-programmers Can Contribute to Open Source Projects*, <www.shareable.net/blog/7-ways-non-programmers-can-contribute-to-open-source-projects>, 28 de enero de 2014.

⁶⁴ Las aplicaciones móviles también pueden coadyuvar al robustecimiento de la democracia, para muestra de lo anterior, el 2º Laboratorio Democrático realizado en Madrid, España, con fecha 12 de noviembre de 2013. Dicho evento tuvo como finalidad intercambiar puntos de vista entre desarrolladores y usuarios interesados en las herramientas de participación democrática en la red; asimismo, se presentaron cinco aplicaciones móviles (Incoma, Appgree, Agora voting, Kuorum, Loomio) dirigidas a potenciar la democracia.

Cfr., <http://www.eldiario.es/turing/Nuevas-aplicaciones-participativas-laboratorio-democratico_0_196330603.html>, 29 de diciembre de 2013.

Conclusión

La apertura del Canal del Congreso en señal abierta representa *per se* un avance para la democracia mexicana. Lo anterior; sin embargo, es sólo el primer paso, pues existen otros que habrán de ser alcanzados. Uno de ellos —a nuestra consideración el más importante— es la creación, por parte del Canal del Congreso, de un vínculo más estrecho con el ciudadano capaz de hacer que este último sienta interés por su programación. De lograrlo, las consecuencias serán notorias, pues el Canal podrá experimentar un incremento en su número de telespectadores y, lo más importante, colaborará para que empuje a la democracia hasta sus últimas consecuencias.

En efecto, lo anterior puede lograrse a través de una vía: la innovación. Luego entonces, el Canal del Congreso debe adoptar una cultura de riesgo, pues debe tener en cuenta que los procesos de innovación siguen una lógica que no se muestra previsible ni calculable, pero tampoco totalmente azarosos.⁶⁵ Sin embargo, intentar nunca está de más.

Dicha vía habrá de ser concebida teniendo en cuenta el impacto que la revolución tecnológica ha tenido en la sociedad contemporánea. Si bien es cierto que el Canal del Congreso ha sabido abrigar en parte dicha revolución —podemos constatarlo dando un vistazo a su estrategia de convergencia digital⁶⁶ y al uso que hace de las diversas redes sociales como Twitter, Facebook y YouTube—, pensamos que ello no lo convierte en un medio innovador.⁶⁷

Por el contrario, adoptar estrategias como la colaboración horizontal o la generación de aplicaciones móviles sí puede considerarse como

⁶⁵ Innerarity, *op.cit.*, p. 225.

⁶⁶ El Canal del Congreso, además de poder ser sintonizado en los canales 638 SKY, 110 de Cablevisión, 735 de Dish, puede ser sintonizado también desde cualquier ordenador con Real Player y desde cualquier móvil inteligente.

⁶⁷ Las razones son sencillas: el uso de redes sociales y la convergencia digital son una necesidad en el mundo actual para cualquier medio de comunicación que busque ser conocido.

algo innovador, pues no hay registro de que algo similar haya ocurrido o esté ocurriendo en la televisión pública nacional. De llevarse a cabo, el canal tendrá, en primer lugar, el beneficio de generar más contenidos televisivos —incluso de mayor calidad— por menos recursos económicos. Y en segundo lugar, podrá poner a la disposición de la ciudadanía que tenga acceso a móviles inteligentes —a través de las *apps*—, información clave para que puedan poner en acción toda la maquinaria que se deriva de la rendición de cuentas.

Bibliografía

Arblaser, Anthony. *Democracy, Concepts in the Social Sciences*, Ed. Open University Press, Buckingham, 1994.

Bobbio, Norberto. *The Future of Democracy*, Ed. Polity Press, Cambridge, 1987.

Cárdenas Gracia, Jaime. "Sociedad Civil Ausente, Partidocracia Presente", en *Nuevos Escenarios del Derecho Electoral: Los Retos de la Reforma 2007-2008*, Ackerman, John, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.

Castells, Manuel. *Comunicación y poder*, Siglo XXI, México, 2012.

———. *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura, Vol. I: La Sociedad Red*, 8ª ed., Siglo XXI, México, 2011.

Craufurd, Rachael y Tambini, Damian. "Measuring Media Plurality in the United Kingdom: Policy Choices and Regulatory Challenges", *The Journal of Media Law*, Vol. 4, No. 1, Reino Unido, 2012.

Flores Mendoza, Imer. "Democracia y participación" en *Democracia y Represión en el Umbral del Siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Orozco Henríquez, J. de Jesús, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

García Jurado, Roberto. *Las formas del pluralismo*, Estudios, México ITAM, núm. 64-65, Primavera-Verano 2001.

García Tinajero, Leonel. "El monopolio mediático en México", en Ponce Báez, Gabriela y García Tinajero, Leonel (Coordinadores), *Las Fronteras del Derecho de la Información*, Ed. Novum, México, 2011.

Guerrero, Manuel Alejandro. "Medios de comunicación y la función de transparencia", *Cuadernos de transparencia*, México, no.11, IFAI, 2012

Innerarity, Daniel. *La democracia del conocimiento, por una sociedad inteligente*, Ed. Paidós, Barcelona, 2011.

Lathrop, D., & Ruma, L. *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, Inc, 2010

O'Donnell, Guillermo. "Further Thoughts on Horizontal Accountability, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000, p.7

Pulido, Miguel. "Presentación", en Lachenal, Cécile y Ruiz, Ana Joaquina (Coordinadores), *Derecho de acceso a la información, la visión de los usuarios*, Ed. Gedisa, México, 2013.

Rifkin, Jeremy. *La Tercera Revolución Industrial: cómo el poder lateral está transformando la energía, la economía y el mundo*, Barcelona, España, Paidós, 2012.

Sartori, Giovanni. *La democracia en treinta lecciones*, Taurus, México, 2008.

Stein Velasco, José Luis F. *Democracia y medios de comunicación*, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.

Schedler, Andreas. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Ed. Lynne Rienner Publishers, Londres, 1999.

Tapscott, Don y William, Anthony D. *Macrowikinomics: nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*, Paidós, Barcelona, 2011.

———. *Wikinomics: la nueva economía de las multitudes inteligentes*, 2ª ed., Paidós, Barcelona, 2007.

Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, IFE, México, 2012.

Hemerografía

Ramírez Alujas, Álvaro V., Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?, *Más Poder Local*, España, Revista no. 12, septiembre 2012

Westphal, Dietrich. Media Pluralism and European Regulation. *European Business Law Review*, 2002, núm. 5

Categoría A

Análisis de la apertura del **Canal** del Congreso en **televisión** abierta desde la óptica de la **reelección** legislativa



José Luis Gallegos Quezada

Seudónimo: Ulises Criollo

Resumen

La tesis del presente ensayo plantea que el seguimiento legislativo es condición *sine qua non* para que la reelección legislativa sea un mecanismo efectivo de rendición de cuentas. En este sentido, se analiza el beneficio cuantitativo y cualitativo que representa a la ciudadanía que el Canal del Congreso se transmita en televisión abierta, así como el impacto en los índices de confianza del cuerpo legislativo y las oportunidades de transmitir en señal analógica.

I. Rendición de cuentas y transparencia como fundamento de la democracia

Para el ciudadano común que se encuentra desencantado de la política, el mantenerse al día sobre las discusiones en el Congreso representa una inversión racionalmente injustificable. La esfera legislativa parece tan lejana y ajena al ciudadano, que éste se percibe impotente frente al poder de sus legisladores e incapaz de influir en la agenda política. Convencer al ciudadano de lo contrario, parece una labor más

bien retórica, pues más allá de la irrupción popular existen escasos mecanismos institucionales que hayan probado que la ciudadanía puede incidir de manera efectiva en las discusiones legislativas.

Nuestra coyuntura, sin embargo, presenta una oportunidad histórica para modificar la relación entre representante y representado. La recién aprobada reforma política que integra la reelección legislativa y la reglamentación de la consulta ciudadana, abren la posibilidad de que el ciudadano pueda ejercer una rendición de cuentas efectiva, lo cual eleva la necesidad de tener una ciudadanía informada y, por ende, mayor accesibilidad a las labores del Congreso. Esto reitera la creencia común de que la transparencia es un eje toral para la consolidación de la democracia. Lo cierto, es que el nexo causal establecido entre transparencia y democracia es una relación compleja que implica una serie de condiciones que pocas veces son evidentes.

En primer orden, se debe admitir que la democracia es un concepto complejo, en el que se debe diferenciar su sentido procedimental de su sentido valorativo. De manera general, entendemos por democracia un sistema de gobierno guiado por valores como la tolerancia y el respeto al Estado de derecho, en el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes obedeciendo la decisión de la mayoría, sin que ello restrinja la participación y derechos de las minorías. En este sentido, la democracia procedimental comprende el arreglo institucional necesario para asegurar un proceso electoral que cuente con sufragio universal dentro de un pluralismo político para elegir las autoridades que nos representarán dentro de un periodo específico.¹

¹ Al respecto, Robert Dahl agrupó dentro del término poliarquía, un conjunto de condiciones básicas que asegurarían que un régimen, al menos procedimentalmente, sea considerado democrático: 1) derecho a competir por el apoyo electoral; 2) elecciones periódicas, libres y justas; 3) derecho universal del sufragio, tanto activo (votar) como pasivo (ser votado); 4) libertad de pensamiento y expresión; 5) fuentes alternativas de información accesibles; 6) libertad de asociación y organización; y 7) existencia de instituciones que controlen y hagan depender las políticas gubernamentales del voto y de otras expresiones de preferencias.

La democracia, como proceso de designación de autoridades y toma de decisiones, sólo puede asegurar la institucionalización de la pugna por el poder político para evitar la violencia (Przeworski, 1997). Las teorías que atribuyen a la democracia ciertos atributos normativos, como la justicia social, hacen su conceptualización desde un sentido valorativo. Ejemplo de ello es el artículo 3° de nuestra Carta Magna, que considera a la democracia “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Desde una perspectiva valorativa, un país con libertades individuales, elecciones regulares, libres e institucionalizadas, con libertad de expresión y asociación, pero con amplias desigualdades y pobreza (como es el caso de México), no sería verdaderamente una democracia. No obstante, la definición que equipara la democracia con un grado sustantivo de justicia o de igualdad social no es útil analíticamente, ya que obstaculiza la identificación de las variables que, más allá del arreglo institucional, tienen una correlación directa con la desigualdad y la pobreza. Además, tiende a despreciar a la democracia existente y de ese modo le hace el juego al autoritarismo (O'Donnell, 2004), pues asume por eliminación que un régimen autoritario es mejor sistema de gobierno.

La conceptualización de una democracia valorativa lleva a grandes decepciones por parte de la ciudadanía. Nuestro país es muestra de ello: según datos del Latinobarómetro (2013), 37 por ciento de los mexicanos encuestados dijeron que la democracia era preferible al autoritarismo como forma de gobierno, siendo éste el porcentaje más bajo de toda la región, que en promedio fue del 56 por ciento. El índice de apoyo a la democracia ha disminuido considerablemente desde 2002, lo que puede atribuirse a factores económicos y de seguridad, que indican que los ciudadanos en nuestro país no están percibiendo los beneficios de tener un régimen democrático (Parametría, 2013).

Para corregir las fallas de la democracia, no basta con incluir su sentido aspiracional dentro de su definición. Es necesario incluir dentro de

su ejecución procedimental herramientas que posibiliten a los ciudadanos, no sólo elegir a sus representantes, sino también la capacidad de sancionarlos, vigilarlos y exigirles que tomen decisiones de acuerdo a sus necesidades y demandas (Schmitter, 2005). Para O'Donnell (2004), el cumplimiento pleno de los derechos civiles y la participación ciudadana son variables independientes que de manera conjunta son capaces de mejorar la distribución del ingreso dentro de un país.

En este sentido, un mecanismo ciudadano, esencial para asegurar la calidad de la democracia, es la rendición de cuentas o *accountability*. Dicho concepto abarca dos dimensiones: una vinculada con la obligación de los gobernantes de dar cuenta sobre sus decisiones y de justificarlas —*answerability*—, y otra relacionada con las sanciones que deben aplicarse para garantizar que los gobernantes cumplan sus funciones y actúen de acuerdo al interés ciudadano —*enforcement*— (Schedler, 2004).

La *answerability* o responsabilidad implica la obligación de la autoridad por explicar y justificar sus acciones, obligación a partir de la cual la ciudadanía ejerce su derecho a la información pública y a la transparencia, es decir, la posibilidad de conocer todo lo relacionado con el diseño, la instrumentación, el financiamiento, la fiscalización y evaluación de las políticas públicas (Romero, 2007). En este sentido, la rendición de cuentas se fundamenta en el derecho de todo ser humano por contar con instituciones de gobierno transparentes² como posibilidad de alcanzar un gobierno eficaz y representativo.

La transparencia es condición necesaria para la consolidación de la democracia “porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados” (Peschard, 2004).

² La Convención Americana de Derechos Humanos prescribe el de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país (art. 23.1). De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estipula el derecho a la información como derecho político (art. 25).

No obstante, la transparencia es inocua si no cuenta con la posibilidad de castigar a los gobernantes que incumplen su labor. La transparencia es sólo el primer paso de la rendición de cuentas, correspondiente a la responsabilidad; el segundo, es la amenaza de sanción (o en su caso la sanción efectiva); ambos generan incentivos para que la autoridad cumpla cabalmente con sus funciones y con la representatividad.

La transparencia, como componente de la rendición de cuentas, garantiza que la democracia cumpla con su sentido valorativo, pues permite transitar de una democracia procedimental a una democracia sustantiva, donde no sólo se garanticen las reglas del juego, sino la ejecución de un programa de gobierno que beneficie a la mayoría. Permite transitar de una democracia delegativa³ a una democracia participativa, donde la participación ciudadana no se limite al sufragio de cada periodo electoral, sino también oriente la toma de decisiones del gobierno.

II. La transparencia en México y el Canal del Congreso

A partir de la reforma política de 1977, el derecho a la información se instituye dentro del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, la acción del gobierno permaneció en opacidad varias décadas más, pues el derecho a la información no contaba con mecanismos para garantizar su ejercicio. En el contexto de la alternancia política del 2000, surge el denominado “Grupo Oaxaca”, red de periodistas, académicos y activistas sociales que impulsaron el primer proyecto de ley de transparencia y acceso a la información, mismo que fue adoptado y apoyado en diciembre de 2001 por la Cámara de Diputados, teniendo como resultado la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el 2002 y, posteriormente, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

³ Para Guillermo O’Donnell, una democracia delegativa es el sistema político en el que los gobernantes pueden ser electos democráticamente, pero una vez que ocupan un cargo se les “delega” totalmente el poder, de manera que pueden ejercerlo sin balances ni contrapesos (Reynoso, 2012:28).

Como parte de esta corriente democratizadora, la LVII Legislatura reformó en 1999 su Ley Orgánica para integrar un nuevo capítulo sobre la difusión de las actividades del Congreso, en el cual se establecía la creación del Canal del Congreso. Éste tenía por objeto “reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponde a las responsabilidades de las cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa”.

Con la creación del Canal de Congreso, el poder legislativo se pronunció a favor de la transparencia de su labor, lo cual resultó esencial para el fortalecimiento de nuestra democracia, pues abrió la posibilidad de que los ciudadanos fiscalizaran de manera directa la acción de sus representantes. La importancia de este proceso reside en que si bien la transparencia incumbe a todas las agencias del Estado, en tanto mecanismo que evalúa el desempeño gubernamental, sólo dentro de los cargos de elección popular la transparencia se convierte también en un mecanismo que asegura el sentido de la representatividad política. Cuando el ciudadano tiene acceso a los debates, iniciativas, dictámenes y todo acto que se realiza en ejercicio de la potestad que brindó a su legislador, puede, con pleno uso de conciencia, suspender o refrendar la representación delegada.

La responsabilidad de los gobiernos en relación a la transparencia ha evolucionado en los últimos años. Ahora, no sólo se exige que los ciudadanos cuenten con mecanismos para solicitar información y cuestionar la racionalidad de las decisiones del gobierno, sino que el gobierno mismo cuente con una apertura activa —*active disclosure*—, es decir, que divulgue sus labores y la información que posee de la manera más accesible (Oliver, 2004). Ante esta nueva responsabilidad, cada vez hay más países en el mundo cuyos congresos o cámaras legislativas cuentan con un servicio de televisión propio. Alrededor de 60 países en el mundo permiten la grabación (en video o en audio) de los procesos legislativos, y más de veinte congresos cuentan con televisión legislativa por señal abierta, cable o vía satélite, con estructura, equipo, presu-

puesto y contenidos propios (Navarro & Salas, 2008), que aseguran una apertura activa de sus labores.

El artículo 130 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, establece la obligación de dar “la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y esta ley les encomienden”. Como primer paso, el Congreso logró un convenio con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Cámara Nacional de la Industria de Televisión por Cable, para transmitir las primeras sesiones de ambas cámaras legislativas en televisión de paga.⁴

A partir de entonces, el Canal del Congreso es sintonizado cada vez por más medios de comunicación públicos y privados. Su señal es reproducida en los portales de internet de medios como *El Universal*, *Reforma* o Grupo Fórmula. Medios televisivos retoman imágenes de su señal en sus espacios informativos para referir lo que acontece en el Congreso, Mileno TV, Foro TV y CNN son algunos ejemplos. Asimismo, el Canal del Congreso ha logrado expandirse en redes sociales, además de contar con un espacio en YouTube, y a partir de 2010 incursionó en la red social Twitter, (Canal del Congreso 2001:8-9).

De manera lógica, el siguiente paso para incrementar la accesibilidad a los temas y actividades del Congreso difundidos por su canal, era lograr que su señal se transmitiera en televisión abierta. El 10 de marzo de 2010, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) emitió una autorización para que el Canal del Congreso fuera transmitido por cadena nacional con la señal XHHCU-TDT Canal 45. Hasta ahora, el Congreso no ha podido hacer uso de la señal digital abierta autorizada por la COFETEL, debido a que carece de infraestructura e instalaciones necesarias. Sin embargo, el impacto de dicha transmisión traerá grandes beneficios en el proceso de rendición de cuentas, como se expone a lo largo del presente ensayo.

⁴ En el 2006, de un universo de 792 sistemas de televisión por cable, 658 concesionarios transmitían la señal del Canal del Congreso (Ruíz, 2009).

III. Reelección legislativa y rendición de cuentas

En la división clásica de poderes de Montesquieu, el poder legislativo no sólo estaba encargado de elaborar las leyes que regirían al Estado, sino también de representar los intereses de los diferentes estamentos sociales, generando un contrapeso al poder del monarca; de forma tal que el poder limitara al poder. Montesquieu visualizaba un sistema político en el que todo órgano del Estado encontrara otro que pudiera oponerse a su voluntad, impidiéndole actuar de manera autoritaria y discrecional. Dentro de la rendición de cuentas, la limitación de los actores políticos por agencias diferenciadas del Estado, o desde la perspectiva de división de poderes, refiere a un control horizontal del poder; mientras que el control de los actores políticos por la sociedad, refiere a un control vertical (O'Donnell, 1999).

Para que los ciudadanos aseguren que sus congresistas representan verdaderamente sus intereses, deben tener la posibilidad de ejercer presión sobre ellos y premiar o sancionar su labor. De otra manera, una rendición de cuentas meramente horizontal, prevendría que se erigiera un poder totalitario, pero sería incapaz de corregir el alejamiento entre la clase política y la ciudadanía. Un sistema político sin rendición de cuentas vertical deriva en una democracia delegativa, donde los funcionarios electos o agentes no están sujetos a ningún sistema de control, por lo que no tienen necesidad de justificar sus decisiones frente a sus electores o principales, y así pueden emplear su cargo público para atender intereses particulares impunemente.

Existen diversas formas en las que la ciudadanía puede incidir sobre el poder político; sin embargo, todas ellas se fundamentan en última instancia en una racionalidad política; es decir, en el presupuesto de que los agentes tienen como finalidad última ejercer, concentrar y preservar el poder. Por ejemplo, un acto de desobediencia civil como el cierre de una carretera, busca presionar a la autoridad para dar solución a las demandas de un grupo. La presión hacia la autoridad proviene tanto de los terceros afectados directamente por el acto, como por parte de la opinión pública que pudiera volverse en contra de la autoridad

(aun cuando no se manifieste necesariamente a favor del grupo de presión). En cualquier caso la preocupación del gobernante: sea la opinión pública, la afectación económica, la posibilidad de una escalada en el conflicto, la gobernabilidad de la entidad, la capacidad de respuesta, etcétera, responde a su racionalidad política, es decir, a su interés por avanzar en su carrera política, preservar el cargo que tiene o consolidar su poder político.

Bajo esta racionalidad, el voto resulta un mecanismo efectivo de rendición de cuentas, porque da y quita poder, generando incentivos para que el agente cumpla con su labor. Pero actualmente, en nuestro país la reelección consecutiva se encuentra prohibida para cualquier orden de gobierno, por lo cual los ciudadanos sólo pueden premiar o castigar el ejercicio de un agente, si éste contiende por un cargo distinto de representación dentro del mismo distrito o si evalúan su desempeño como criterio para dar continuidad o alternancia al partido político que representa. Sin embargo, la carrera política del agente, comúnmente, depende de las decisiones copulares de su partido, el cual controla las candidaturas y redes clientelares y corporativistas que pueden asegurar su triunfo electoral. De manera que no existe un verdadero incentivo para que el agente represente los intereses de sus electores y les rinda cuentas.

En el ámbito legislativo, la reelección inmediata de diputados y senadores incentivaría al legislador en el cargo a ser más sensible y responsable ante las demandas ciudadanas. La reelección legislativa abre la posibilidad al agente de "asegurar" la continuidad de su carrera política, bajo el conocimiento de que al final de su periodo los electores evaluarán su gestión para determinar si representa, o no, nuevamente sus intereses. De manera que el político tiene incentivos para atender conscientemente a los electores de su distrito (o estado) en sus peticiones de proyectos legislativos, de gestión y en su cabildeo. De manera paralela, se debilitan las élites partidistas, al reducir su margen para decidir la lista de candidatos a competir y quitarles un instrumento disciplinario para condicionar el futuro político de quienes fueron electos.

En nuestro país la Constitución de 1917 permitía la reelección inmediata de legisladores. Fue en 1933 cuando esta facultad se prohibió como instrumento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) para mantener el monopolio de la representación política y centralizar el poder en la figura presidencial. La no reelección contribuyó a fortalecer el sistema de partido hegemónico y a generar un mayor distanciamiento entre la clase política y la sociedad. Por años, la oposición ha concebido en la reelección legislativa un mecanismo que podría romper con las élites partidarias, profesionalizar la labor legislativa, generar estabilidad política, pero sobre todo, afianzar la rendición de cuentas.

Hoy en día la reelección legislativa es una posibilidad real. El pasado martes 3 de diciembre de 2013, el Senado de la República —Cámara de origen de la reforma política— aprobó que a partir de 2018 los diputados y senadores pudieran aspirar a la reelección. Los senadores por un periodo adicional para completar un total de 12 años y los diputados por tres periodos consecutivos más, para igualmente sumar 12 años. Las probabilidades de que la reforma constitucional sea aprobada por los congresos locales y promulgada son muy altas, debido a que la coalición impulsora dentro del Congreso incluye a legisladores de los tres principales partidos políticos. De ello se deriva la importancia de analizar el Canal del Congreso como un mecanismo que permita al ciudadano dar seguimiento a la labor legislativa y definir si reelige o no a su representante.

IV. La importancia de la transparencia en la racionalidad del voto

El comportamiento electoral en democracias contemporáneas es un fenómeno sumamente complejo, pues existen múltiples elementos que intervienen en un elector para que defina su voto. De acuerdo al tipo de variables que se ponderen, pueden derivarse diferentes modelos explicativos del sufragio. Modelos como la escuela de Columbia o la de Michigan evalúan elementos socio-psicológicos como los procesos de socialización en la infancia, la cultura política, la tradición partidista

familiar y condicionantes sociales como ingresos, profesión o escolaridad. Estas escuelas asumen que el elector es un ser social, cuyas opiniones y opciones políticas se forman a partir de las relaciones sociales que establece con los demás (Haak, 2010).

Aunque estos modelos son capaces de describir adecuadamente las variables que motivan a los electores a definir sus preferencias, abandona el sentido deliberativo de la democracia y conciben al ciudadano como un sujeto pasivo y determinado, casi totalmente, por el exterior. Para que el voto sirva como mecanismo de rendición de cuentas, que a través de la evaluación de los agentes retroalimente al sistema político, es necesario asumir que los ciudadanos actúan de manera racional y que están dispuestos a modificar sus preferencias electorales de acuerdo al desempeño de sus representantes.

Para la teoría de la elección racional, el votante actúa rigiéndose por el cálculo de beneficios y costos que potencialmente le puede reportar cada candidato. El modelo del voto racional puede complejizarse al incluir ciertas gratificaciones psicológicas que los electores reciben al votar, como aceptación social (Harvey, 1994), sentido de cumplimiento del deber cívico (Riker, 1968) o muestra de apoyo e identificación nacional (Morrow, 1994). No obstante, para los fines de la reelección legislativa, el votante ideal es el votante retrospectivo, el que interpreta las elecciones como referéndum sobre quién ocupa el poder y con su voto juzga la labor del gobierno de acuerdo a su bienestar (o al bienestar general) con respecto al pasado inmediato. Si el elector piensa que la gestión de su representante ha sido positiva, la premia con el voto y si la considera negativa, vota por su opositor.

Aun teniendo al votante retrospectivo como modelo, es difícil asegurar que frente a la posibilidad de la reelección legislativa éste ponderrá en mayor medida el desempeño de su legislador, pues el votante retrospectivo suele trasladar la evaluación de un orden de gobierno a otro. Por ejemplo, la evaluación en la situación económica a nivel nacional, puede influir en el elector para definir si vota o no por el candidato a diputado del partido que impulsó al presidente en turno.

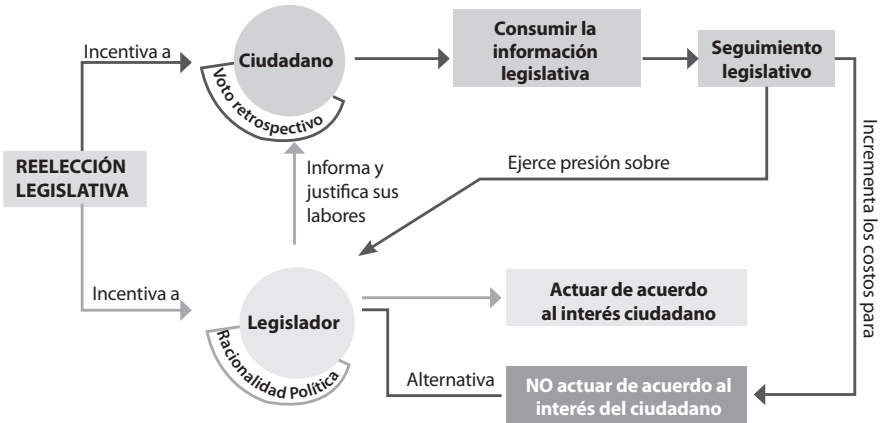
Sin embargo, es importante considerar que en nuestro país el voto diferenciado tiene cada día mayor presencia, lo cual es reflejo de una sofisticación del electorado, que manifiesta en la diversidad de su decisión, un juicio sobre ámbitos, situaciones y actores particulares a los que juzga de distintas maneras (Ramírez, Carrillo & Rubén De la Concha (2013). El voto diferenciado abre la posibilidad de que los ciudadanos puedan discernir entre gobiernos representativos y no representativos y puedan sancionarlos apropiadamente, reteniendo en el cargo a aquellos partidos de gobierno que tuvieron buenos resultados y sacando del cargo a quienes no lo hicieron así (Manin, Przeworski, y Stoke, 1999:10). Lo cierto es que el voto diferenciado exige mayor conocimiento sobre el sistema político y sus actores, más allá de la mera percepción individual o sociotrópica de la economía.

Para que un individuo pueda decidir de manera racional, deberá buscar información que le ayude a definir un curso de acción. Dado que la información casi siempre es masiva y representa un costo —dinero, esfuerzo, ocupación en otra actividad, etcétera—, los medios y el tiempo que el individuo dedique para informarse serán limitados. En un modelo de ordenamiento de preferencias y elecciones racionales, la política puede explicarse desde un enfoque económico, como lo expone Anthony Downs (1957). Bajo esta perspectiva, el votante se informaría del desempeño de su legislador para definir si lo reelige o no, sólo en tanto considere que el beneficio de informarse es mayor que el costo de no hacerlo.

La reelección legislativa incrementa los beneficios del ciudadano por dar continuidad a la labor del legislador en turno, frente a los costos de que éste pueda seguir gobernando en un siguiente periodo. El incremento en el consumo de información sobre las actividades legislativas, genera incentivos para que el legislador se sienta observado y actúe de acuerdo a los intereses de sus representados; pues los costos de no hacerlo, son mayores a largo plazo, cuando retrospectivamente se evalúe su labor. También existe el incentivo para el legislador de preservar la cercanía con sus representados, anteponiendo este vínculo a la lealtad que pudiera deber a su partido. De esta forma, este modelo

asegura una eficaz rendición de cuentas incentivando, por un lado, la obligación del legislador por justificar e informar sobre sus labores y, por otro, la posibilidad del ciudadano de sancionar al legislador si no trabaja de acuerdo al interés general.

FIG. 1 PROCESO DE RENDICIÓN DE CUENTAS



V. Beneficios de la apertura de la señal del Canal del Congreso

En un modelo de rendición de cuentas con reelección legislativa, la apertura de la señal del Canal del Congreso en televisión abierta se convierte en un catalizador al reducir los costos de información y aumentar su accesibilidad. Los más beneficiados son los consumidores potenciales de información legislativa, quienes no cuentan con televisión de paga ni están dispuestos a pagar por este servicio sólo para sintonizar el Canal del Congreso, pues los costos de la televisión de paga son elevados en comparación al beneficio marginal de tener un canal extra para dar seguimiento a la labor legislativa. Cabe agregar que el incentivo por contratar cable para ver el Canal del Congreso es aún menor, si se considera que el seguimiento legislativo puede realizarse alternativamente por noticieros, barras de opinión y otros medios de información política. Desafortunadamente, dentro del cálculo del actor racional, pocas veces se evalúan las pérdidas cualitativas en la información, como se analizará más adelante.

Como contra-argumento se podría sostener que la ventaja de transmitir por señal abierta el Canal del Congreso es mínima, si se considera que quienes no tenían televisión de paga aún contaban con la posibilidad de sintonizarlo por internet. A lo que habrá que señalar la ventaja sustantiva de accesibilidad, considerando que la televisión es el medio de comunicación más empleado por los mexicanos para informarse políticamente y que la penetración del internet en nuestro país aún no alcanza a la mayoría de la población.⁵ De esta manera, si la reelección legislativa incrementa los beneficios de dar seguimiento a la labor legislativa, y paralelamente la apertura del Canal del Congreso en televisión abierta reduce los costos, se genera un mayor incentivo para que el ciudadano fiscalice dicha labor.

Para quien no cuenta con televisión de paga, la ventaja de transmitir el Canal del Congreso en televisión abierta no sólo es medible cuantitativamente por el ahorro económico que le produce, también es medible cualitativamente por la información a la que tiene acceso. Como se ha analizado anteriormente, los ciudadanos pueden informarse por cualquier otro canal televisivo o medio de comunicación masiva acerca de las labores del Congreso; sin embargo, solamente el Canal del Congreso asegura una programación especializada en los asuntos legislativos,⁶ con un seguimiento en tiempo real y apertura a los debates públicos que se dan en el pleno y en las comisiones, sin ediciones descontextualizadas, líneas editoriales, filtros o sesgos informativos que intermedien la comunicación política entre el ciudadano y la labor del legislador.

Esta dimensión cualitativa de la información es esencial dentro de la rendición de cuentas, pues la responsabilidad de los funcionarios in-

⁵ En México hay 11.1 millones de hogares equipados con computadora, lo que representa 35.8 por ciento del total de hogares en el país. En cuanto a conectividad, 9.5 millones de hogares cuentan con conexión a internet, lo cual representa 30.7 por ciento del total en México. El número de usuarios de internet es aproximadamente de 40.9 millones de personas en nuestro país (Inegi, 2013).

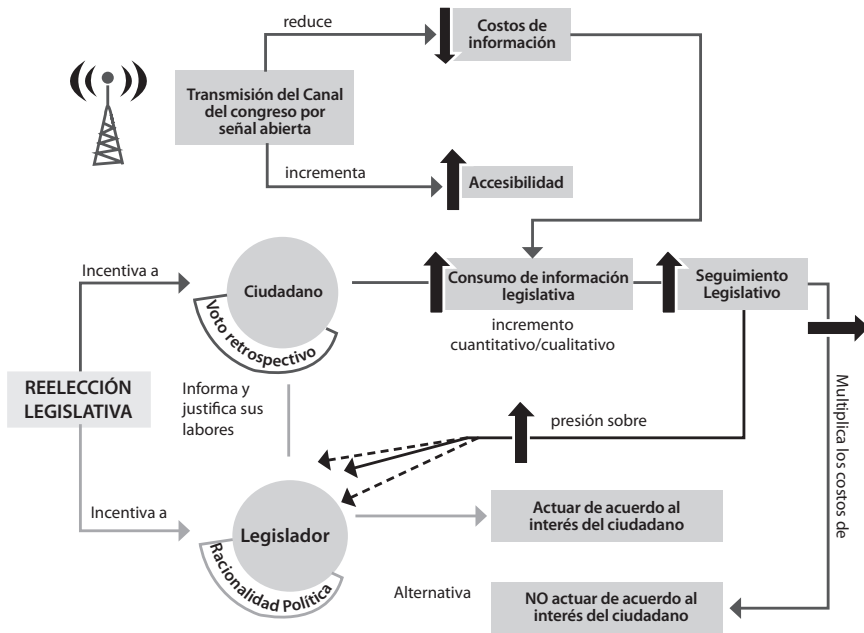
⁶ La programación del Canal del Congreso incluye, la transmisión de eventos especiales, comparecencias, debates parlamentarios, acciones de los partidos, reuniones legislativas, foros, conferencias, mesas redondas, programas de análisis, resúmenes informativos, conmemoraciones, conferencias de prensa, etcétera.

cluye una dimensión informativa y otra argumentativa. La primera tiene que ver con la exposición de datos, cifras e informes que demuestren a partir de hechos y pruebas el cumplimiento de las responsabilidades públicas. La segunda, es la explicación de las decisiones gubernamentales, guiada por la lógica del razonamiento público (Shedler, 2004:14). Si bien la dimensión informativa suele cumplirse a través de los informes de labores que anualmente los legisladores realizan, la dimensión argumentativa sólo se aprecia, tal y como es, cuando los legisladores suben a tribuna o dentro de las comisiones exponen sus motivos y defienden o rechazan las iniciativas de ley que están a discusión. La transmisión del Canal del Congreso por señal abierta, permite que la ciudadanía tenga mayor conocimiento no sólo de las decisiones que toma su representante, sino también, de las razones que ofrece para justificar su voto.

Dentro de la teoría económica, la reducción de costos de información en el mercado permite que los consumidores tomen decisiones informadas y exista un nivel óptimo de competencia y eficacia entre ofertantes. Esta fórmula puede trasladarse al ámbito legislativo, pues en la medida en que los ciudadanos cuenten con mayor y mejor información sobre las labores del Congreso, pueden emitir un voto retrospectivo fundamentado, que eleve la calidad de la argumentación y la representación entre la oferta política.

Un seguimiento legislativo efectivo por parte de la ciudadanía, es condición *sine qua non* para que la reelección legislativa genere incentivos al legislador y así anteponga el interés común al interés de las cúpulas partidistas. De otra manera, un voto desinformado, aun bajo un sistema de reelección, sería incapaz de ejercer presión alguna sobre el legislador en turno, pues al no existir una amenaza de sanción —*enforcement*—, la racionalidad política del legislador vuelve a recaer en las redes clientelares y corporativistas del partido. Podría argumentarse que una ciudadanía informada no es lo mismo que una ciudadanía participativa; sin embargo, la diferencia sería anodina al descubrir que los ciudadanos más politizados comúnmente son los más participativos, al menos dentro de los procesos electorales (Moreno, 2009).

FIG. 2 TRANSMISIÓN ABIERTA DEL CANAL DEL CONGRESO COMO CATALIZADOR DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS



VI. Prospectiva de la apertura de la señal del Canal del Congreso

A pesar de que la reelección se mantuvo por décadas como un tema tabú en nuestra cultura política, en los últimos años se puede observar un menor rechazo a la reelección legislativa por parte de la ciudadanía. La Primera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (PENCC), dirigida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Federal Electoral (IFE), reportaba en 2005 un 73.5 por ciento de rechazo para diputados y un 74.5 por ciento para senadores (Concha, 2004:67). Seis años después, la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (SENCC) mostraba un descenso en el rechazo hacia la reelección, con 57.1 por ciento para el caso de diputados y 59.7 por ciento para senadores. Esta encuesta añadió una segunda pregunta sobre la materia: "Si hubiera reelección en México y su diputado hubiera hecho un buen trabajo,

¿votaría por él otra vez?”, a partir de la cual, si bien los índices de aprobación se mantuvieron similares, la negativa a la reelección descendió 18 puntos, hasta 41.7 por ciento (IFE & UNAM, 2011).⁷

TABLA 3. RESULTADOS DE LA ENCUESTA NACIONAL DE CULTURA CONSTITUCIONAL

	Primera encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2003)					Segunda encuesta Nacional de Cultura Constitucional (2011)				
	Acuerdo	Acuerdo en parte	Desacuerdo	Otra	Ns/Nc	Acuerdo	Acuerdo en parte	Desacuerdo	Otra	Ns/Nc
Diputados Federales	13.8%	9.8%	73.5%	0.5%	2.4%	18%	22%	57.1%	0.6%	2.3%
Senadores	14.6%	8.4%	74.5%	0.5%	2.1%	16.3%	20.7%	59.7%	0.7%	2.5%

Esto parece indicar que el rechazo a la reelección legislativa no se debe tanto a que los ciudadanos consideren la temporalidad de los cargos públicos un asunto inviolable, como a la percepción de que poco cambiarían las cosas. Al respecto, 43.9 por ciento considera que en el escenario hipotético de que fuera posible la reelección legislativa, los diputados seguirían trabajando igual que ahora (IFE & UNAM, 2011). Como se analizó en el capítulo anterior, un sistema político con reelección legislativa pero con un electorado desinformado, es incapaz de generar una rendición de cuentas efectiva. Los incentivos para que el legislador actúe de acuerdo a los intereses de sus representados derivan de la amenaza de sanción, que se traduce en que los electores voten por otro candidato reprobando retrospectivamente la labor del legislador en turno.

Por ello, es preocupante el bajo interés que los ciudadanos tienen en la política. El 48.9 por ciento afirmó que le interesan poco o nada

⁷ Del 21 al 24 de noviembre de 2013 Grupo Reforma realizó una encuesta que arrojaba como resultado que 61 por ciento de los encuestados se encontraba en contra de la reelección legislativa. Este dato contrasta con la tesis de que el rechazo hacia la reelección legislativa ha ido en descenso. Aunque la encuesta de Grupo Reforma es más actual y cercana a la coyuntura de la reforma política, el número de encuestados por la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional fue más del doble que los encuestados por Grupo Reforma, con 2208 y 1020 mexicanos, respectivamente.

los asuntos públicos, mientras que el 49 por ciento muestra desinterés por los asuntos que se discuten en el Congreso (IFE & UNAM, 2011). Estas cifras son equiparables con los resultados de la Encuesta de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) en su quinta edición, la cual revela que 65 por ciento de los encuestados tienen poco interés en la política y 19 por ciento nada de interés.

El interés ciudadano hacia los temas que se discuten en el Congreso es un asunto de cultura política donde la intervención del Estado es limitada. Más allá de programas de capacitación o formación política, el Estado es incapaz de fungir como la variable independiente del interés ciudadano por los asuntos públicos.⁸ Si bien el Estado puede generar incentivos que obliguen a los ciudadanos a ser partícipes de diferentes procesos (e. g. la obligatoriedad del voto), no puede forzar al ciudadano a interesarse por la política. Lo que sí está en sus posibilidades, es asegurar la mayor accesibilidad a la información pública, que facilite al ciudadano interesarse e informarse acerca de la labor legislativa.⁹

En este sentido, la televisión continúa siendo el medio de comunicación masiva más usado por los mexicanos para informarse sobre asuntos públicos, aproximadamente siete de cada diez: 74.8 por ciento según la SENCC (2011) y 76 por ciento según la ENCUP (2012). Ello convierte a la televisión en un medio ideal para que los ciudadanos puedan dar seguimiento al pulso legislativo. Sin embargo, aun cuando la penetración de la televisión es del 94.9 por ciento de los hogares mexicanos (INEGI, 2011), la señal actual del Canal del Congreso, sólo puede sintonizarse por televisión restringida (cable o satelital). Esto limita su accesibilidad y genera una situación de inequidad para quienes no cuentan

⁸ En este punto realizamos una distinción conceptual entre clase política y Estado. Aun cuando el desinterés de los ciudadanos en la política pudiera deberse por el mal desempeño de los "políticos", no implica que el Estado, como suma de instituciones políticas, pueda resolver el déficit de interés ciudadano en la política. En todo caso es el desempeño de la clase política la variable a corregir.

⁹ Autores como Navarro & Salas (2008) señalan la construcción de audiencias como uno de los mayores retos para los canales de televisión legislativos, sobre todo en países de América Latina.

con los recursos económicos para contratar el servicio de paga, pues a pesar de que los suscritos a este servicio han crecido considerablemente en el último año,¹⁰ solamente el 48.68 por ciento de la población cuenta con este servicio (LAMAC, 2013). De manera que se genera una contradicción entre el carácter nacional del Congreso y que su señal televisora sea accesible a unos cuantos.

Aunque la COFETEL autorizó que el Canal del Congreso fuera transmitido por cadena nacional desde marzo de 2010, los trámites burocráticos y la falta de infraestructura necesaria, han mantenido restringida la señal. El Congreso ha solicitado tres prórrogas a la COFETEL para cumplir con la documentación solicitada, mientras tanto, ha adquirido por licitación el equipamiento necesario, realizado la expropiación de un predio dentro del ejido de Cuauhtepac en el Cerro del Chiquihuite y ha adquirido la autorización de uso de suelo para instalar su estación televisiva. Para no posponer más la transmisión a televisión abierta, ha convenido con el Canal 22 (XEIMT) el préstamo de su infraestructura para transmitir su señal en la zona metropolitana, para lo cual sólo resta que la Cámara de Diputados concluya su proceso de adquisición de equipos periféricos.

El convenio de colaboración con el Canal 22 permitirá transmitir en señal abierta digital dentro de la zona metropolitana, señal que podrá ser repetida hasta por 16 ciudades más (NOTIMEX, 2013). Sin embargo, cuando el Canal del Congreso cuente con infraestructura propia para transmitir su señal a nivel nacional, la audiencia potencial del Canal del Congreso seguirá siendo limitada, pues la disponibilidad de televisores digitales registra sólo un 25.8 por ciento entre la población mexicana (INEGI, 2013). Será hasta 2021 cuando se complete el llamado apagón analógico y sólo entonces la mayoría de los mexicanos contará con un televisor digital o en su defecto un convertidor de señal.

¹⁰ Solamente en el segundo trimestre de 2013, la televisión vía satélite creció 17.8 por ciento y la televisión por cable 13.6 por ciento, es decir, 26 millones 834 mil hogares (Inegi, 2012).

Respondiendo a esta situación, la propuesta del presente ensayo suscribe la iniciativa de punto de acuerdo de los senadores Carlos Sotelo, Marko A. Cortés y Carlos Jiménez, quienes solicitaron que el Congreso de la Unión realizara las gestiones necesarias ante el Ejecutivo federal, a efecto de obtener el permiso para que el Canal del Congreso transmita también en señal analógica (Gaceta parlamentaria, 2010). Esto aseguraría que el Canal del Congreso cuente con la mayor accesibilidad posible para los ciudadanos, sobre todo para los de escasos recursos.

De manera paralela, el permiso otorgado por la COFETEL para transmitir multiprogramación en el Canal 45 de televisión, es decir, contar con un canal principal en alta definición y dos canales de programación en calidad estándar, incrementará la oferta televisiva del Canal del Congreso. Con ello, se busca que el Canal 45.1 esté dedicado a la Cámara de Diputados y el 45.2 a la Cámara de Senadores (Comisión Bicameral del Canal del Congreso, 2012), lo que facilitará el seguimiento legislativo y el poder fiscalizador del ciudadano. Cabe mencionar la iniciativa del diputado Agustín Torres, de crear una radiodifusora dedicada a cubrir las actividades del Congreso, propuesta que es plausible una vez que se disponga plenamente del predio del Cerro del Chiquihuite.

VII. La confianza y legitimidad legislativa como externalidades

El cuerpo legislativo cuenta con bajos índices de confianza por parte de la ciudadanía. En una escala del 1 al 10, los diputados federales reprueban la confianza de la gente con 5.6 puntos según la SENCC (2011) y con 4.4 puntos según la ENCUP (2012), la cual reporta el mismo nivel de confianza a los senadores. Hipotéticamente la transmisión del Canal del Congreso en señal abierta podría incrementar los índices de confianza hacia el cuerpo legislativo, no obstante, el efecto que se espera en el corto plazo es el opuesto, es decir, un incremento en la desconfianza hacia el Congreso como externalidad negativa de una mayor accesibilidad a sus labores.

El sentido común parece señalar que la desconfianza deriva de lo desconocido; sin embargo, es erróneo inferir como corolario que la confianza deriva de lo conocido. Si la ciudadanía conoce a fondo el trabajo de sus legisladores, pueden suceder dos cosas: que incremente su confianza al ver que son personas capaces, íntegras e interesadas en el bien público o que incremente su desconfianza al observar lo contrario. Cuando una calificadora evalúa con un nivel alto de confianza a una economía, lo hace no porque conoce detalladamente sus indicadores macroeconómicos, sino porque estos indicadores son positivos y reflejan la capacidad de solvencia del país en cuestión. El conocimiento de una institución es condición necesaria, pero no suficiente para generar confianza.

En un estudio realizado por la Cámara de Diputados para desentrañar las variables relacionadas con la confianza legislativa se encontró que, generalmente, las personas que desconfían de los legisladores presentan también una percepción negativa de la clase política, evalúan negativamente el rumbo que lleva el país y su economía y creen que la política en poco contribuye al bienestar social (Arellano, 2005). El perfil de este ciudadano desencantado presenta las tasas más altas de escolaridad, interés e información política¹¹ (Arellano, 2005), lo que conduce a pensar que la desconfianza hacia al legislativo no deriva del desconocimiento de sus funciones, sino del desapruebo de sus labores y del déficit de representatividad de los legisladores.

De tal manera que una mayor accesibilidad a los debates en el pleno y a los trabajos en las comisiones del Congreso, sin un cambio sustantivo en la percepción ciudadana sobre el beneficio de la labor legislativa, podrían conducir a un incremento en la desconfianza de la ciudadanía hacia sus legisladores. Sin embargo, en el largo plazo, se espera que

¹¹ A medida que se incrementa la preparación escolar crece el nivel de desconfianza. En concordancia con esta tendencia, entre aquellos individuos que dijeron tener mucho interés en la política y que ésta no les parece complicada (presumiblemente personas mejor informadas en esta materia), la desconfianza en el Congreso se incrementa entre ocho y diez puntos porcentuales. Este rango de incremento se observa también al comparar a quienes dijeron informarse preferentemente por periódicos, con aquellos ciudadanos que lo hacen por televisión o que leen a diario el periódico (Arellano, 2005:11).

esta tendencia se corrija: que los incentivos de la reelección legislativa y el voto retrospectivo, de manera conjunta con la trasmisión del Canal del Congreso en señal abierta, influyan positivamente en la conducta de los legisladores y, consigo, en la percepción ciudadana sobre la labor legislativa. Lo cual, en última instancia, conducirá a una mayor confianza hacia el cuerpo legislativo.

Conclusión

El sentido de transparencia legislativa, muchas veces parece limitarse a los informes presupuestarios y de actividades que elaboran las distintas comisiones del Congreso. Las evaluaciones más inclusivas consideran el sentido del voto y el número de iniciativas propuestas por cada legislador. No obstante, pocas veces se pone atención en el proceso de deliberación y argumentación, a partir del cual los legisladores articulan su apoyo o rechazo a una iniciativa o reforma de ley. El Canal del Congreso permite a los ciudadanos fiscalizar la labor parlamentaria desde los tres niveles antes descritos (sobre todo el deliberativo), pues adquiere acceso directo a las comparecencias, los debates parlamentarios, los foros y mesas redondas, las conferencias de prensa y múltiples actividades más del Congreso.

De esta forma, el ciudadano cuenta con herramientas para evaluar el desempeño de su legislador, por lo que de instaurarse la reelección legislativa, el ciudadano podría tomar una decisión racional evaluando retrospectivamente la labor de su representante, para decidir si refrenda o revoca su mandato. En este escenario la transmisión del Canal del Congreso por señal digital sirve como catalizador, porque permite que aquellas personas que no tienen acceso a televisión de paga puedan también fiscalizar las labores de sus legisladores, con una mejora cualitativa en la información. Lo que multiplica la presión sobre el legislador para rendir cuentas y actuar de acuerdo a los intereses de sus representados.

Aunque la transmisión en señal abierta aumentaría la audiencia potencial, las personas que no cuenten con televisor digital o convertidor

de señal, seguirán siendo incapaces de sintonizar el Canal del Congreso. Por ello, se propone que paralelamente se transmita su contenido por señal analógica, por lo menos hasta que se haya efectuado la transición digital. Ello garantizará que verdaderamente se rompa la brecha tecnológica que impide, a los ciudadanos de recursos más limitados, tener el mismo acceso a la información y que avancemos de manera conjunta hacia una sociedad más abierta y democrática.

Bibliografía

Arellano Trejo, Efrén. "Componentes sociales de la desconfianza política", en *Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, número 5, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2005.

Carrillo, Mario; Rigorberto Ramírez y Rubén De la Concha. "Voto diferenciado y resultados electorales en las elecciones del 2012", en *Veredas*, número 26, UAM, año 14, 2013, pp. 31-57.

Concha, Hugo A., et. al. *Cultura de la constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, 2004.

Downs, Anthony. *An economic theory of democracy*, Harper & Row, New York, 1957.

Elster, Jon. *Tuercas y tornillos. Una introducción básica a las ciencias sociales*, Gedisa, España, 1996.

Gaceta Parlamentaria. "Proposición: Punto de acuerdo, por el que se solicita a las Mesas Directivas de las cámaras de diputados y de senadores y a la Comisión Bicameral del Canal de Televisión que realicen lo necesario a efecto de obtener el permiso para que el Canal del Congreso transmita también en señal analógica", Número 3080, México, lunes 23 de agosto 2010.

Guerrero, Manuel Alejandro. "Medios de comunicación y la función de transparencia", en *Cuadernos de transparencia*, número 3, IFAI, México, 2004.

Goodin, Robert y Hans Klingemann. "Comportamiento Político, Parte III", en *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Ediciones Istmo, España, 1996.

Harvey, Anna. "The Logic of Policy Change: Voters, Organizations and Institutions", *Votes Without Leverage*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

López Ayllón, Sergio. "El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana", en *Cuadernos de transparencia*, número 3, IFAI, México, 2004,

Manin, Bernard; Przeworski, Adam y Stokes, Susan. "Introduction" y "Elections and representation", *Democracy, accountability and representation*, Manin, Bernard, Przeworski, Adam y Stokes, Susan (editors), Cambridge, University Press, Cambridge, 1999.

Montecinos, Egon. "Análisis del comportamiento electoral: De la elección racional a la teoría de redes", en *Revista de Ciencias Sociales*, volumen XIII, número 1, enero - abril 2007, pp. 9 – 22 .

Moreno, Alejandro. *La decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

Morrow, James. *Game Theory for Political Scientists*, Princeton University Press, New Jersey, 1994.

Navarro, Fidela y Salas, Leticia. "Avances, tendencias y modelos de televisiones legislativas en el mundo" en *Revista Mexicana de Comunicación*, número 113, México, 2008.

O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, No. 5, Johns Hopkins University Press, enero 1994, pp. 55-69.

———. "Horizontal Accountability in New Democracies", *The Self-Restraining State: Power an Accountability in New Democracies*, Andreas Shedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, Lynne Rienner Publishers (editors), 1999, pp. 29-51.

———. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo, Buenos Aires, 2004.

Oliver, Richard W. *What is transparency?*, McGraw Hill, New York, 2004.

Peschard, Jacqueline. "Transparencia y partidos políticos", en *Cuadernos de transparencia*, número 8, IFAI, México, 2004,

Przeworski, Adam. "Una defensa de la concepción minimalista de la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, volumen 59, número 3, UNAM, México, 1997, pp. 3-36.

Ratto, María Celeste. "Accountability y voto económico en américa latina: un estudio de las pautas de comportamiento electoral entre 1996 y 2004", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, volumen II, número 1, Universidad de Guanajuato, México, enero-junio 2013, pp. 67-98.

Reynoso Angulo, Víctor. *Representación legislativa y rendición de cuentas: dilemas, riesgos y malentendidos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012.

Riker, William. "The Political Psychology of Rational Choice", *Political Psychology*, Vol. 16, No. 1, March 1995, pp. 23–44.

Rodríguez Zepeda, Jesús Sergio. "Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política", en *Cuadernos de transparencia*, número 4, IFAI, México, 2004.

Romero León, Jorge. "¿Un paso adelante, dos pasos atrás?, la transparencia presupuestaria y el acceso a la información en México", en *Derecho a saber, balance y perspectivas cívicas*, Jonathan Fox, et al. (coordinador), Fundar, México, 2007,

Ruiz Chávez, Octavio. "Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública", *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Documento de Trabajo número 67, 2009.

Schedler, Andreas. "¿Qué es la rendición de cuentas?", en *Cuadernos de transparencia*, número 3, IFAI, México, 2004.

Schmitter, Philippe. "Las virtudes ambiguas de la mención de cuentas" en *Metapolítica*, número 39, 2005, pp. 61-75.

Páginas en línea

Canal del Congreso, "4 Informe Anual de Actividades Mayo 2010-Abril 2011". Consultado 13 de diciembre 2013 <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/Informes/4o%20informe%20anual.pdf>

Comisión Bicameral del Canal del Congreso "Informe de Actividades Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos LXI Legislatura (2009–2012)" Consultado electrónicamente el 4 de enero de 2014.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/08/asun_2895617_20120828_1346164252.pdf

Haak, David Sulmont. "Los enfoques teóricos sobre el comportamiento" electoral, http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/investigaciones/articulo2_david_sulmont_22.pdf Abril 2010. Consultado 13 de diciembre 2013.

IFE & UNAM Encuesta Nacional de Cultura Constitucional 201: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado 2011, consultado el 9 de diciembre 2013. <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/doc/EncuestaConstitucion.pdf> Consultado el 10/12/2013

Inegi. "Encuesta sobre disponibilidad y uso de las tecnologías de la información (modutih) 2013" Boletín de prensa No. 502 13, 27 de noviembre 2013, México, Aguascalientes, Consultado el 10 de diciembre de 2013. <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/boletines/boletin/Comunicados/Especiales/2013/Noviembre/comunica46.pdf>

LAMAC: Latin American Multichannel Advertising Council. "Comunicados de prensa, "México. 1 millón de nuevos suscriptores de TV de Paga en México en el 2do trimestre de 2013", Consultado el 10 de diciembre 2013. <http://www.lamac.org/mexico/comunicados/mexico-1-millon-de-nuevos-suscriptores-de-tv-de-paga-en-mexico-en-el-2do-trimestre-de-2013/>

NOTIMEX. "El Canal del Congreso busca transmisión abierta", Diario de Yucatán, México, 24 de marzo de 2013, Consultado el 2 de enero de 2014. <http://yucatan.com.mx/mexico/el-canal-del-congreso-busca-transmision-abierta>

PARAMETRÍA. "Resultados Latinobarómetro 2013. El caso de México", México, Consultado el 20 de diciembre 2013. http://www.parametria.com.mx/carta_parametria.php?cp=4598

Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2005, Consultado el 20 de noviembre de 2013. <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/canaldelcongreso/content/transmision/transmision.htm>

Categoría A

Perspectiva de la televisión y la política en **México**: el Canal del Congreso como herramienta para el **perfeccionamiento** del sistema democrático



Kevin Zapata Celestino

Seudónimo: GOLIAT

Resumen

La comunicación política es imprescindible para la organización de la sociedad, siendo los medios de comunicación el canal propicio para llevarla a cabo. De todos los medios existentes, la televisión ejerce un mayor grado de influencia que la vuelve pieza clave en la forma en la que se desenvuelve el sistema político. Sin embargo, cuando la televisión sobrepasa al sistema y opera sólo en favor de intereses particulares, genera un efecto antidemocrático que pone en riesgo la libertad y la voluntad cívica de la sociedad. Cambiar las condiciones en las que se desarrolla la comunicación política resulta imperante para corregir el rumbo de la democracia mexicana; si bien es cierto el proceso para cambiar esta situación que es difícil —dado los intereses en juego—, no hacerlo tendría consecuencias devastadoras para la legitimidad del sistema. En este contexto la señal del Canal del Congreso representa una alternativa real para romper la barrera de la desinformación o manipulación mediática, preservando un valioso espacio que promueve el ejercicio real de la democracia en México.

Introducción

Las sociedades modernas hoy en día buscan que los poderes formales y fácticos que configuran a la sociedad, logren un adecuado balance de fuerzas, con el objetivo de que todos los intereses se vean representados en la agenda política. Para definir dicha agenda, el papel de los medios resulta determinante al informar a la sociedad los temas en cuestión, permitiendo así la creación de una opinión pública fuerte con incidencia en la toma de decisiones. Sin embargo, la postura de los medios no siempre facilita este proceso, por el contrario, pueden llegar a posicionarse como obstáculos para el ejercicio democrático real, tomando posturas que dejen en entredicho la supuesta labor de objetividad que ostentan.

El papel de la televisión como medio predominante dentro de la escena política, genera constantemente discusiones y polémicas, debido a los claroscuros existentes en la manera en que presenta la información, que va desde el completo compromiso por la búsqueda de la verdad hasta la degeneración sin escrúpulos de la misma. No debe catalogarse a la televisión como positiva o negativa en términos absolutos, por el contrario, se debe analizar su desempeño alrededor de circunstancias y factores específicos, para determinar las causales que motivan a este medio a adoptar ciertos roles.

La relevancia de estudiar la incidencia de la televisión en la comunicación política, reside en el efecto que mantiene sobre nuestro sistema de gobierno actual, con el objetivo de visualizar posibles directrices que permitan su perfeccionamiento. De igual forma, el presente ensayo busca exponer la importancia del Canal del Congreso como promotor de la transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos, así como del desarrollo democrático de nuestro país.

Importancia de la televisión para la comunicación política

La comunicación política es tan antigua como las primeras organizaciones sociales, pero la valorización de la misma de manera masificada,

gracias a los medios de comunicación, es un fenómeno relativamente contemporáneo que ha favorecido la interlocución de los distintos discursos y actores políticos; en este sentido expresa Dominique Wolton: "La política moderna se organiza en torno de la comunicación política, a través de los medios y los sondeos" (Wolton, 1998:29). La comunicación resulta imprescindible para la organización de la comunidad en la medida que define objetivos, permite lograr consensos, acercar intereses e identificar problemas; características estrechamente ligadas al ejercicio de la política y que sustentan la frase esbozada por María José Canel: "No hay política sin comunicación".

La importancia de los medios de comunicación, especialmente de la televisión, se sustenta en el enfoque establecido por Joseph Kappler respecto a que existe una audiencia activa en la que los líderes de opinión, las necesidades sociales de información, la transmisión de la herencia cultural y el entretenimiento, se encuentran al servicio de los receptores. Al reconocer a la televisión como una herramienta de uso y gratificación activo, se descubre una nueva dimensión de participación que supera la teoría de la aguja hipodérmica de Lasswell, replanteando el esquema de influencia y revirtiendo la pregunta: "¿Qué hacen los medios con la gente?, a la de: ¿Qué hace la gente con los medios?" (Lozano, 2007). En este sentido, la televisión juega un papel fundamental en la construcción y funcionamiento de las sociedades contemporáneas, marcando ciertas pautas en cuanto a los valores que permean la interacción correspondiente, independientemente de si estos son positivos o negativos:

Las personas tienen diferentes deseos, necesidades, creencias y sistemas de interpretación. En la vida cotidiana actuamos reflexivamente en un doble nivel: dotamos de sentido esa realidad que nos rodea y, además, monitoreamos ese proceso para adaptarlo a las pautas culturales de nuestro grupo (Brunner, 1994).

Giovanni Sartori señala que el ser humano se ha convertido en una especie de *homo videns*, el cual transmite su herencia cultural a través de la imagen, dejando atrás el uso de la palabra escrita. Si bien es cierto

que en general la connotación que da Sartori a este nuevo individuo es negativa, Fernando Rospigliosi da un nuevo sentido a esta perspectiva reconociendo que la masificación presente en dicha comunicación ha trascendido de manera positiva en la organización social, en específico a los procesos democráticos: “La TV, además, ha desempeñado un papel enormemente positivo, al permitir que muchas personas que en el pasado no tenían acceso al debate político, lo tengan ahora y que la cantidad de información disponible se haya incrementado abrumadoramente.” (Rospigliosi, 1996).

Reconocer el efecto de la televisión ha sido esencial para formular una visión teórica sobre la construcción de la democracia en las sociedades actuales. Robert Dahl, en su libro *La democracia y sus críticos*, sin expresarlo de manera tácita confiere a los medios la capacidad de lograr un proceso democrático encaminado a lo que él denomina como “poliarquía”. Los elementos que describe el autor y que de manera natural concede a la televisión, y en menor medida a la radio y a la prensa, la función de catalizador “socio-democrático”, son la participación efectiva y la comprensión esclarecida.

La participación efectiva, como su nombre lo indica, significa la amplia concurrencia de todos los ciudadanos para tomar, sin impedimento alguno, parte dentro de los asuntos públicos, rigiendo un principio de equidad en la consideración de intereses. Para que lo anterior pueda cumplirse, invariablemente se requiere de oportunidades apropiadas para incorporar los temas al programa de acción y, para ello, el vínculo con el elemento de comprensión esclarecida es clave en el proceso. La comprensión esclarecida, por su parte, significa el pleno conocimiento de los intereses y consecuencias que recaen sobre cada uno de los actores involucrados y las políticas establecidas, con el fin de que el ciudadano tome la mejor decisión posible:

En la medida en que para orientarse sobre el bien o los intereses de cada ciudadano es preciso atender al bien público o al interés general, los ciudadanos deben contar con la oportunidad de comprender estas cuestiones (...) Además, vuelve

menos justificables aquellos procedimientos capaces de reducir o suprimir información que llevaría a los ciudadanos a adoptar otra decisión si contasen con ella; o aquellos otros que pudieran brindar a algunos ciudadanos mayor acceso a una información trascendental (Dahl, 1992).

Lo anterior convierte de facto a la televisión, dada su predominancia sobre otros medios, en el canal propicio para desarrollar la democracia, ya que su alcance y apertura es mayor, lo que aumenta la equidad en la recepción de la información. Como consecuencia, se obtiene una mejora en la calidad de la deliberación, la acción y participación ciudadana en la esfera de lo público, considerándose así una participación efectiva, gracias a la comprensión esclarecida que puede brindar la televisión.

La televisión depredadora: una amenaza al sistema

Un elemento central que debe ser considerado, es que la televisión *per se* no genera ni construye democracia, sino que deben existir condicionantes que la promuevan, de lo contrario, la televisión puede ser utilizada para bloquearla o someterla. En este sentido, vale la pena considerar la perspectiva de Hallin y Mancini sobre medios y sistemas, en los que destacan la concepción de paralelismo político y que refiere al grado en el que el sistema de la estructura de medios es paralelo al régimen en cuestión: “(El paralelismo) Existe en su forma más fuerte cuando cada organización de noticias está alineada con un partido en particular, cuyos puntos de vista están representados en la esfera pública.” (2004:27). Esta tendencia de los medios, en particular la televisión, sobre alinearse a un régimen o partido determinado no es nueva, sin embargo, tiene un efecto negativo que menoscaba el ejercicio democrático real, al impedir, alterar o sesgar la información transmitida y que, como se señaló anteriormente, impide la participación efectiva. Un ejemplo de ello es el que señala Rospigliosi describiendo lo acontecido en Perú:

En mayo de 2000, el oponente del reeleccionista presidente peruano Alberto Fujimori, Alejandro Toledo, decidió no participar en la segunda vuelta electoral alegando fraude y denunciando

el control absoluto de la tv de señal abierta por el gobierno, lo cual no permitía, en su opinión, elecciones limpias y justas (Rospigliosi, 1996).

Un ejemplo más próximo a la realidad mexicana sobre paralelismo político, fue el que se suscitó durante las elecciones presidenciales de 2012, en los que el grupo de izquierda, denominado Frente Amplio Progresista, acusó a la principal cadena televisiva del país, Televisa, de realizar propaganda disimulada en favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Si bien es cierto que el máximo tribunal falló en contra de dichas acusaciones, fue evidente la falta de regulación y pluralismo mediático, así como el poder de la televisión para marcar una diferencia en el proceso electoral.

En la misma perspectiva, la indebida intervención o manipulación mediática, principalmente la televisiva, puede llegar a tener repercusiones en el desempeño de un Estado, más allá de sus procesos electorales:

Hay temas que los poderes fácticos excluyen de la agenda pública. Muchos de ellos son precisamente aquellos que abordan de manera directa al déficit de ciudadanía social. Son los debates prohibidos de América Latina, los debates sobre los orígenes de su pobreza y su desigualdad. La debilidad de lo públicos restringe el ámbito del debate, hace que determinados temas se marginen de la agenda (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo & Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2010).

El fenómeno de censura que deriva de la manipulación de la agenda, tiene un efecto directo en la acción y ejercicio del poder por parte del Estado, ya que al restringirse del conocimiento público ciertos temas de carácter sistémico, reduce la presión y exigencia de la sociedad hacia el gobierno, liberándolo parcialmente de su responsabilidad de abatir dichos problemas. Se desarrolla entonces una dinámica de inacción estatal ligada a la restricción mediática, que gradualmente produce efectos negativos tan evidentes que repercuten en la manera en cómo se visualiza, no sólo al gobierno, sino al sistema político en su conjunto, gestando un malestar generalizado en la ciudadanía. Si bien pudiera

pensarse que un gobierno con procesos democráticos difícilmente desatendería estas cuestiones, cabe recordar las palabras de Eduardo Sandoval: "Ejemplos sobran de gobiernos electos democráticamente que no ejercen sus funciones (...) Tener reglas y procesos de elección democrática no conduce de manera directa a gobierno ejemplares." (Sandoval, 2002).

Este malestar impacta directamente en la forma en que las personas llegan a visualizar la democracia, relacionándola con improductividad, parálisis e incapacidad de resolver los problemas de la comunidad, degenerando al sistema, como bien indica Jorge Carpizo:

Las democracias electorales, en términos generales, han sido incapaces de enfrentar con éxito la lucha de esas dos grandes lacras sociales: pobreza e insultante desigualdad, lo que aunado al desprestigio de los partidos y de la clase política, a la corrupción y a la impunidad, en varios países a finales del siglo XX y principios del XXI, han regresado gobiernos populistas que parecían pertenecer al museo de la historia (Carpizo, 2007).

Este retroceso que señala el reconocido jurista, no sólo pone en riesgo la calidad de la democracia, sino que representa una amenaza real de socavar la libertad civil:

Creo que la cuestión central no es simplemente la manipulación informativa, sino algo de dimensiones mucho mayores. Se trata de si queremos vivir en una sociedad libre o bajo lo que viene a ser una forma de totalitarismo autoimpuesto, en el que el rebaño desconcertado se encuentra, además, marginado, dirigido, amedrentado, sometido a la repetición inconsciente de eslóganes patrióticos, e imbuido de un temor reverencial hacia el líder que le salva de la destrucción (Chomsky, 1993).

Concebir esta posible amenaza no es tan descabellado, dados los antecedentes históricos que abundan en toda América Latina, en los que el grupo en el poder monopoliza los medios de información, forjando una mancuerna de dominación pasiva. Esta percepción de poder y dominación por parte de los medios sigue vigente, tal y como demues-

tra el estudio realizado por El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2004, en el que los principales dirigentes políticos y sociales coincidieron en que los medios de comunicación, sólo después de los grupos económicos y empresariales, eran el poder fáctico predominante en sus respectivos países.

En México, el malestar antes señalado puede comprobarse a través del análisis de los resultados obtenidos en la Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Practicas Ciudadanas (ENCUP), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Gobernación, en la que se puede detectar con precisión el “pulso” ciudadano sobre el sistema político y democrático del país.

Una de las primeras preguntas a destacar es sobre la concepción que tienen de la democracia nacional. “En su opinión, ¿México vive o no en democracia?”, de la que se obtuvieron los siguientes resultados: 34 por ciento mencionó que: “sí”; 33 por ciento expresó que: “sí, en parte”, y 31 por ciento dijo que: “no”. Estos resultados revelan una evidente falta de confianza en el sistema actual por parte de un sector significativo de la población, que en términos relativos, significa que una de cada tres persona no considera que vive en democracia.

En lo que respecta a la labor legislativa, se plantea la siguiente pregunta: “¿Qué es lo que más toman en cuenta los diputados?”, obteniendo porcentajes que demuestran la incredulidad de la ciudadanía respecto al trabajo de los legisladores, pues 36 por ciento mencionó que: “los intereses de su partido”; 31 por ciento de los encuestados expresó que: “sus propios intereses”, y sólo un 14 por ciento dijo que: “los intereses de la población”. La percepción social es contundente en cuanto a la idea de nula representación por parte de los legisladores, lo que impacta de manera directa en la forma de percibir el sistema democrático nacional.

La pregunta: “Si tuviera que elegir entre democracia y el desarrollo económico, ¿qué consideraría más importante?”, pone de manifiesto que en comparativa con otra variable del sistema, en este caso econó-

mica, la *politeia* aristotélica se encuentra muy rezagada, ya que del total de encuestados, 50 por ciento prefirió “el desarrollo económico” y sólo un 21 por ciento optó por “la democracia”.

Finalmente, en lo concerniente a las expectativas de la ciudadanía respecto a la democracia, se pregunta en la encuesta: “¿Cree usted que la democracia en nuestro país será mejor o será peor en el futuro?”, en la que 27 por ciento de los encuestados respondió que: “será mejor”; 23 por ciento mencionó: “mejor en parte”; 17 por ciento dijo que: “igual”, y un 28 por ciento respondió que: “peor”. Estos resultados son profundamente significativos ya que casi la mitad de los mexicanos (45 por ciento) no visualiza una mejora sustancial en el sistema actual, por el contrario, un porcentaje considerable pronostica un retroceso del mismo.

Los resultados obtenidos de las preguntas antes planteadas del ENCUP, muestran un fenómeno preocupante: Las personas no están satisfechas con la calidad de democracia que se vive en nuestro país, y lo que es más alarmante, una parte importante de la sociedad visualiza un escenario peor a futuro, producto del incumplimiento de las legítimas expectativas de la sociedad en cuanto a una mejora tangible en su realidad cotidiana.

Cambiando las reglas del juego

El escenario adverso que presenta la democracia en nuestro país vuelve apremiante revertir el uso condicionado de la televisión hacia intereses y fines particulares, y posicionarla como herramienta de control, evaluación y participación al servicio de los ciudadanos; permitiendo un grado mayor de pluralidad y apertura mediática, que coadyuve a combatir la desinformación intencional y revalorizar el ideal democrático de nuestro país; resanando el daño efectuado en las últimas décadas por parte de la televisión: “El atentado mayor a la democracia ha sido la suplantación de los partidos políticos, de sus programas y plataformas, por líderes mediáticos creados por los publicistas de televisión.” (Sandoval, 2002).

Implementar una solución de fondo para corregir el rumbo de la democracia mexicana, implica una renovación total de las reglas del juego dentro del sistema político, siendo uno de los elementos críticos de esta obligada renovación lo que respecta en materia de telecomunicaciones. Si bien es cierto que recientemente se aprobó una reforma en dicha área, con el propósito de fomentar la competencia y reducir el poder de los oligopolios existentes, principalmente el conformado por las dos televisoras principales, es también necesario cambiar la manera en cómo se relacionan los medios con los partidos y los gobiernos:

Sin menos acaparamiento del mercado, cada medio electrónico entraría en una relación más equilibrada frente al Congreso como ante los partidos. Asimismo, es muy relevante regular o incluso eliminar la publicidad oficial en medios de comunicación. Esa fuente de ingresos ha generado un trato convenenciero, y a veces discrecional, entre medios y gobiernos. Ha estimulado que los primeros en ocasiones vivan más de la publicidad que de sus lectores, radioescuchas o televidentes, y ha dado a los gobernantes un arma para construir popularidad a partir de presupuestos de comunicación social (Ugalde, 2012).

Lamentablemente, la reforma política aprobada en 2013, no corrige de fondo esta situación, por el contrario vuelve casi imposible castigar la adquisición indebida de tiempo, ya que obliga a la existencia de un contrato de por medio, como lo explica Lorenzo Córdova, consejero actual del IFE: "Lo que mantengo: la figura de la compra no se puede acreditar, no es sencillo acreditar la existencia de dinero por parte de quienes violan la Constitución." (Aristegui Noticias, 2013). Esta situación perpetúa una de las condicionantes que deforman la democracia mexicana, ya que no desvincula de los medios la exacerbada promoción política en favor de un actor específico, lo que obstaculiza el libre escrutinio del ciudadano para elegir y evaluar a sus representantes.

Debido a que el proceso emprendido por las reformas aprobadas es todavía incierto, dada la magnitud de los cambios y de las variables en juego, es imposible vaticinar resultados favorables a corto plazo una vez que las televisoras han echado a andar sus mecanismos de defensa

para proteger sus intereses, entre ellos el lobby con legisladores para postergar e inclinar a su favor el debate de las leyes secundarias de la reforma de telecomunicaciones, o el cambio en la reforma política para que se demostraran contratos y no adquisiciones. Esperar a que se dé un cambio positivamente radical en la manera en como las personas perciben e interiorizan la democracia resulta difícil sin que cambien las condiciones estructurales que la someten.

La manera en las que se puede corregir esta situación es a través de la difusión de información, sin que terceros intervengan en el proceso de exposición, es decir, que el mensaje del emisor no sufra distorsiones en su trayecto al receptor, y para lograrlo es menester utilizar el mismo medio que tanta preponderancia tiene en el país, la televisión; se trata de revertir la situación, utilizando la misma herramienta que irónicamente ha impedido la “comprensión esclarecida” en México, con la diferencia de que la difusión no esté sujeta a intereses ajenos al objetivo de comunicar.

El Canal del Congreso como baluarte democrático

Puede llegar a creerse, sin estar del todo equivocado, que mientras no se lleven a cabo los cambios necesarios para concretar la situación ya descrita, México está condenado a la completa dominación mediática y, por ende, a la continua desfiguración de la democracia, sin embargo ello resulta demasiado determinista. Nuestro país por años ha conservado un espacio, reducido si se le compara con las audiencias que tienen Televisa o TV Azteca, pero que se encuentra libre de intromisiones y con la capacidad de comunicar directamente a la población los sucesos que trascienden en el ámbito legislativo: El Canal del Congreso.

En esta perspectiva, la transmisión del Canal del Congreso en televisión abierta, se erige como el medio ideal de la comunicación política que permite la consolidación del ejercicio democrático en el país, ya que al estar completamente regulado por normativas que la obligan a la imparcialidad, asegura que la información se presente sin sesgo informativo alguno: “El canal deberá informar a la sociedad mexicana bajo

los principios de objetividad, veracidad, ética, pluralidad, equidad, suficiencia, oportunidad y con pleno respeto a los derechos fundamentales” (Reglamento del Canal del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos). Al regirse por valores bien establecidos, la comunicación que emite el Canal del Congreso cumple con su objetivo de brindar a la sociedad una visión nítida y real de los procesos que se desenvuelven en la esfera política, fortaleciendo ejercicios como el debate público y la participación ciudadana:

El uso de la comunicación permite el conocimiento, el intercambio de ideas, la toma conjunta de decisiones y, lo más importante, la participación que genera acciones. El uso de la comunicación fortalece la presencia de los ciudadanos y de la sociedad civil como un actor de influencia en los procesos de cambios requeridos para la construcción de una sociedad justa y digna (Álvarez, 1999).

El Canal del Congreso, al presentarse como una opción de información de carácter público con el compromiso de esclarecer la labor legislativa, se convierte en un baluarte para la consolidación no sólo de la democracia, sino del Estado mismo, estableciendo un mecanismo de control social que disminuye la mala praxis de los funcionarios públicos, inhibiendo en cierta medida la impunidad o la corrupción por parte de los mismos, y que de no existir dejaría al ciudadano convalenciado en un estado de vulnerabilidad permanente: “Mientras un gobierno pueda ocultar a sus ciudadanos lo que hace, se encuentra en una posición ideal para ignorar la limitación que le impone la voluntad de sus electores” (Morales, 2008). En este sentido, la transmisión del canal por televisión abierta se vuelve un portal de transparencia que motiva a la rendición de cuentas, elemento imprescindible para que los partidos respondan a la voluntad de los ciudadanos, lo cual es la esencia de la democracia representativa moderna.

Al convertir al canal en ese portal de transparencia, se genera un efecto de igualdad que establece un vínculo favorable de cercanía entre los políticos y sus gobernados, evolucionando a modelos que incor-

poran al tercer sector (la sociedad civil) para la búsqueda del bienestar colectivo:

Establecer mecanismos de acceso a la información gubernamental permite que la sociedad interactúe con el Gobierno bajo reglas de igualdad, es decir, pone en el mismo nivel a gobernantes y gobernados para romper viejos paradigmas de las relaciones entre Gobierno y sociedad (Valencia, 2011).

Esto a su vez impide el retorno de formas autoritarias que impiden la pluralidad y la construcción de acuerdos para resolver temáticas en común, ya que parafraseando a Dahl en *La democracia y sus críticos*, difícilmente los gobiernos llevarán a cabo políticas públicas que son objetadas por una cantidad sustancial de personas.

Otro de los beneficios tangibles que se pueden derivar de la transmisión del Canal del Congreso por señal abierta, es la reconfiguración del tipo de gobernanza que se desenvuelve en nuestro país, ya que como bien señala Luis Aguilar:

La gobernación en solitario del gobierno ha perdido sentido y eficacia. Asistimos al tránsito de un centro protagónico a un sistema de gobernación, en correspondencia con la complejidad y descentramiento de la sociedad contemporánea" (Aguilar, 2007).

Esta nueva gobernanza, de la que se desprende la idea de una "nueva gestión pública" con carácter integral y visión gerencial, demanda herramientas para volver más eficiente la labor gubernamental, siendo el "Canal de la Unión" una pieza clave para el desarrollo efectivo de esta nueva corriente de la administración pública, ya que orienta al "cliente" (en este caso al televidente) a la medición del desempeño de los legisladores, volviéndose corresponsable en la toma de decisiones y forzando, en términos de Ted Gaebler y David Osborne, a la horizontalidad del gobierno.

Finalmente, el carácter democrático que suma la transmisión del Canal del Congreso por televisión abierta al ejercicio parlamentario, tie-

ne el potencial de conferir un aura de mayor legitimidad que brinde estabilidad y posteridad a los acuerdos y políticas públicas que emanen del proceso legislativo. Al involucrar a la sociedad por medio de la difusión de los debates y procesos del Poder Legislativo, permite a los ciudadanos conocer mejor el trabajo de sus representantes y de sus partidos, forjando una opinión más sólida y mejor fundamentada para evaluar su desempeño, dando un respaldo a su labor cuando ésta coincida con el bienestar de la mayoría, como bien señala Nicolás Loza: “Un gobernante será legítimo en sentido amplio, si su desempeño es aceptable para su sociedad, evaluado desde un conjunto de reglas formales e informales” (Loza, 2003). Esta apreciación es corroborada por la encuesta realizada por el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública de la Cámara de Diputados (2011), que reveló que la mayoría de los ciudadanos, 69 por ciento de los encuestados, mejorarían la opinión que tienen sobre los diputados federales, si estos informaran sobre las leyes que aprueban y las decisiones que toman.

A final de cuentas la transmisión del Canal del Congreso por señal abierta, significa una válvula de escape que ayuda a combatir la desinformación o manipulación mediática ocasionada por el oligopolio existente y su indebida relación con los actores y procesos políticos. Significa desde su creación, una herramienta al servicio de la sociedad, con el potencial de romper la barrera que impide una comunicación política efectiva para el desarrollo democrático nacional.

Desafíos para el Canal del Congreso

Sin lugar a dudas la transmisión del Canal del Congreso por señal abierta contribuye al fortalecimiento de una opinión pública informada, sin embargo, resultan insuficientes sus esfuerzos ante la magnitud del problema, ya que debe competir contra la programación de las principales cadenas de televisión; que según el informe del tercer trimestre de 2007 (último informe en el que se reporta la cobertura y el *rating* de manera pública), muestra un alcance muy limitado. Y es que en dicho trimestre, la señal del Canal del Congreso apenas obtuvo un promedio

de 0.015 puntos de *rating*, que equivalían a poco más de medio millón de televidentes en toda la república. Comparado con el noticiero de Joaquín López-Dóriga, el “Canal de las estrellas”, que puede superar los 12 puntos de *rating* con facilidad, pone en perspectiva el enorme reto para alcanzar una audiencia de ese tamaño.

En este mismo sentido, resulta intrigante el hecho de que dentro de sus informes de actividades posteriores a 2007, lo concerniente a cobertura y *rating* ya no se incluye en los reportes; detalle que pudiera parecer insignificante; sin embargo, impacta directamente en la medición del desempeño, que en términos del profesor de Harvard, Robert D. Behn, impide lograr ocho propósitos específicos dentro de cualquier organización: evaluar, controlar, presupuestar, motivar, promover, celebrar, aprender y mejorar. En la medida en que el Canal del Congreso busque superar los estándares que ha mantenido los últimos años, necesitará de esta información para mejorar los alcances de su transmisión.

El reto central que debe afrontar el “Canal de la Unión” consiste en lograr un teleauditorio mayor, sin deformar la información ni perder la objetividad y calidad inherente a su señal. No es una tarea fácil, por lo que se han trazado distintas estrategias para alcanzar el objetivo planteado, siendo una de ellas el uso de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), a través de redes fijas y móviles, con la posibilidad de llegar a un sector en constante crecimiento y que no se encuentra capitalizado del todo por la televisión. Es apropiado señalar que el Canal del Congreso cuenta desde hace algunos años con Facebook y Twitter, aunque la comunicación que presenta a través de estas plataformas es todavía muy vertical, con interacciones muy limitadas, considerando que hace uso de contenidos multimedia, pero que no promueven la retroalimentación de dichas redes.

Cualquier propuesta que se realice para tratar de incrementar la audiencia de la programación del canal, difícilmente verá resultados perceptibles mientras no se inculque en la población la importancia del seguimiento de la tarea legislativa y del proceso político en general; esto en razón de que las personas eligen de manera selectiva la infor-

mación que transmiten los medios según sus gustos particulares, y si estos temas no figuran como tal, pocas posibilidades habrá de que el Canal del Congreso sea sintonizado:

Se debe convencer al grueso de la población de la importancia que tiene el Canal del Congreso no tanto como órgano de difusión legislativa, sino como dispositivo que nos sirve para monitorear el desempeño general de las cámaras legislativas (...) Pues bien, es importante educar a la sociedad de la necesidad de asumir ese compromiso ligado a la vigilancia del interés público. (Cepeda, 2012).

Más allá de intentar que las personas visualicen las transmisiones del canal, el esfuerzo debiera estar enfocado a mejorar la educación cívica de las personas, con el propósito de fortalecer los lazos entre los gobernantes y los ciudadanos. En la medida que exista un público más ávido por tener injerencia en los procesos políticos del país, mayor será el segmento dispuesto a seguir su programación.

Conclusión

La comunicación política es elemental para la organización de la sociedad, sin ella es imposible tejer una red que permita establecer normas y valores que den sentido a la comunidad; su importancia es tal, que la política moderna no puede sobrevivir sin ella, convirtiéndose en el eje central de la forma en que se establecen las reglas de interacción entre gobernantes y gobernados. La televisión entra a jugar un papel determinante en dicha comunicación, ya que como medio predominante tiene la capacidad de brindar, a una audiencia más amplia, información que sume a la construcción de un sistema democrático y político favorable para la sociedad.

Lamentablemente, si la televisión no encuentra las condiciones propicias para desarrollar una comunicación efectiva que permita desarrollar una comprensión esclarecida por parte de la opinión pública, corre el riesgo de convertirse en una amenaza si se coopta su señal para beneficio de intereses particulares. De ser así, la televisión se convierte en

depredadora de los procesos, instituciones y actores que forman parte del sistema político, ya que establece una relación de poder asimétrica que somete la calidad de las decisiones públicas en perjuicio del bienestar de la población.

Revertir la situación de agresión implica cambiar las reglas del juego que han permitido que la televisión se posicione como una amenaza, lo que significa mejorar la pluralidad de fuentes de información, así como regular de manera efectiva las relaciones que se forman entre el medio y los actores políticos. El esfuerzo por llevar a cabo estos cambios es un paso importante, sin embargo, es difícil pronosticar resultados concretos, una vez que se ha desatado una lucha de intereses que puede desviar el propósito de las reformas implementadas.

No se puede negar que el escenario actual presenta circunstancias adversas para la comunicación política veraz y objetiva, aun así, existe un espacio que durante años se ha forjado la misión de seguir impulsando el desarrollo democrático nacional: el Canal del Congreso. Esta señal fomenta la legalidad y la transparencia en los procesos políticos, propicia la participación de la ciudadanía y la rendición de cuentas, y rompe con la barrera de la desinformación o manipulación propiciada por los medios predominantes; logrando así rescatar el carácter democrático de la comunicación en México.

Bibliografía

Aguilar, Luis. *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

Álvarez, Emilio. "El rol de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción. Una perspectiva desde la sociedad civil", en *Estudios básicos de derechos humanos X*, R. Cuellar (presentador), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1996.

Brunner, José Joaquín. "Discursos del Sr. Ministro Secretario General de Gobierno Don José Joaquín Brunner Ried. Comunicación y democracia", Secretaría de Comunicación y Cultura, Santiago, 1994.

Canel, María José. *Comunicación política: una guía para su estudio y práctica*, Tecnos, Madrid, 2006.

Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.

Hallin, D. & Mancini, P. *Comparing media system. Three models of media and politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Lozano, José Carlos. *Teoría e investigación de la comunicación de masas*, Pearson, México, 2007.

Osborne, D. & Gaebler, T. *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, New York, 1993.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo & Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *Nuestra democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

Rospigliosi, Fernando. "El papel de los medios de comunicación social en el fortalecimiento de una sociedad democrática", en *Estudios básicos de derechos humanos X*, R. Cuellar (presentador), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1996.

Sartori, Giovanni. *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Taurus, Buenos Aires, 1998.

Ugalde, Luis Carlos. *Por una democracia eficaz: Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*, Aguilar, México, 2012.

Valencia, Augusto. "Caso Jalisco", en *A una década, temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*, Víctor S. Peña (coordinador), Porrúa, México, 2011.

Wolton Dominique. "La comunicación política: construcción de un modelo", en *El nuevo espacio público*, Ferry J., D. Wolton, et al., Gedisa Editorial, Barcelona, segunda reimpresión, 1998.

Wolton, Dominique y Ferry, Jean-Marc. *El nuevo espacio público*, Gedisa, Madrid, 1998.

Páginas electrónicas

Aristegui Noticias. Con 8 votos de consejeros, INE podrá atraer una elección local: Córdoba. Recuperado de: <http://aristeguinoticias.com/0612/mexico/con-8-votos-de-consejeros-ine-podra-atraer-una-eleccion-local-cordova/>, consultado en 2013.

Behn, R. ¿Por qué medir el desempeño?. Recuperado de: <http://www.top.org.ar/Documentos/behn%20robert%20-%20por%20que%20medir%20el%20desempe%C3%B1o.pdf>

Carpizo, J. (2007). Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina. *Revista Latinoamericana de Derecho*. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/7/cnt/cnt8.pdf>

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2011). Encuesta sobre la Cámara de Diputados. Recuperado de: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/274117/851445/file/Encuesta%20sobre%20la%20Camara%20de%20diputados.pdf>.

Cepeda, S. (2012). El Canal del Congreso: ¿cicate democrático o elefante blanco?. *Revista de divulgación científica CienciaCierta*. Recuperado de: <http://www.postgradoeinvestigacion.uadec.mx/CienciaCierta/CC32/1.html>

Chomsky, N. (1993). El control de los medios masivos de comunicación. Recuperado de: http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/Chomsky/Chomsky_ManufacturandoConsenso.htm

Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2005). Recuperado de: <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/TuCanal/2->

Informe trimestral de actividades, Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Canal del Congreso (2007). Recuperado de: http://www.canaldelcongreso.gob.mx/TTiK6sKV/nueva_imagen/informes/2007/ago-oct_2007/informe-ago-oct_2007.pdf

6to informe de actividades. Canal del Congreso (2012 – 2013). Recuperado de: <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/Informes/6oINFORMEANUALCC.pdf>

Loza, N. (2003). Legitimidad democrática y gobierno dividido: las actitudes políticas de los legisladores locales en México. *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psico-social*. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/726/72609805.pdf>

Morales, M. (2008). Ensayo 8. Transparencia y medios de comunicación. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Recuperado de: http://www.cevat.org.mx/retaip/documentos/material_apoyo/ensayo/Ensayo8.pdf

Sandoval, E. (2002). Televisión y política mediática en México. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/105/10503013.pdf>

Secretaría de Gobernación. (2012). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 ENCUP 2012. Recuperado de: <http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-Quinta-ENCUP-2012.pdf>

Categoría B

Señales abiertas, parlamentos cerrados: luces y **sombras** de una evaluación televisiva



Mauro Arturo Rivera León

Seudónimo: Anatoli Evgévenich Kárpov

"La democracia es la necesidad de doblarse de vez en cuando a las opiniones de los demás."

WINSTON CHURCHILL

Resumen

En el presente ensayo se estudia la naturaleza del principio de publicidad parlamentaria. Si el Parlamento es concebido como un órgano de naturaleza representativa deliberante, la representación trae aparejada irremediablemente la publicidad de lo deliberado. Distintos mecanismos han sido empleados para la publicidad de la deliberación. De tal suerte que el avance tecnológico ha llevado a una paulatina televisión de la vida parlamentaria y a la apertura de distintos canales oficiales cuya finalidad es acercar a los ciudadanos al trabajo de sus cámaras deliberativas. En esta línea se incrusta la apertura de la señal del Canal del Congreso a la televisión digital abierta, que debe ser favorablemente recibida como un esfuerzo aperturista. Se sostiene que, no obstante los grandes esfuerzos realizados, existen aún importantes desafíos para garantizar una adecuada publicidad parlamentaria y la participación de la ciudadanía como agente activo en una democracia representativa.

I. Parlamento y representación política

La historia de la democracia viene indisolublemente unida a la historia del parlamento. El parlamento no puede entenderse sin el ideal democrático; ni el ideal democrático sin el parlamento, todo ello unido por el complejo concepto de la representación.¹

Si en algún momento pudo atisbarse alguna duda sobre la naturaleza del representante, la filosofía liberal y el célebre discurso a los electores de Bristol,² pronto se encargarían de dejar en claro que los representantes políticos no son embajadores de los electores, ni marionetas guiadas por el mandato imperativo.

Esta libertad, sin embargo, no es potestad indisoluble unida al hilo de la irresponsabilidad. La prohibición de mandato imperativo se concibe como una herramienta para privilegiar la discusión libre en las cámaras. Los parlamentos se han vuelto así, órganos deliberativos en los que la razón y la palabra forman la voluntad de los órganos estatales.³ Este componente distingue al parlamento de otros poderes del Estado. Así, por ejemplo, la diferencia entre el Poder Judicial y el parlamento es que mientras que la legitimidad de las decisiones del primero es por la fuerza argumentativa de la sentencia —y en su caso, en los votos particulares—, la legitimidad del segundo reside en el *iter* deliberativo

¹ La representación política asume necesariamente el presupuesto mayoritario. Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia: El debate contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 169. A ello podemos añadir las características de asunción de confianza del cuerpo electoral y la irresponsabilidad política del representante frente al representado —ausencia de *recall* o revocación de mandato—. Véase: Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pp. 55-56.

² Burke, Edmund. “Discurso a los electores de Bristol” (1774), en *Textos Políticos, Edmund Burke*: Fondo de Cultura Económica, México, 1942, pp. 309-314. También en Edmund Burke, *Reflexiones sobre la revolución en Francia* (1790), Trad. Carlos Mellizo, Madrid, Alianza Editorial, 2003, pp. 59-64.

³ Oportunamente nos recuerda Labastida que “razón” y “palabra” —*logos* finalmente—, son conceptos que en el griego antiguo se encontraban indisolublemente unidos en una misma palabra, aunque las lenguas modernas lo escindan en dos significantes. Labastida, Jaime. *El edificio de la razón*, Siglo XXI editores, Madrid, 2013, p. 29.

presente en la toma de decisiones y en la expresión misma del disenso en el debate parlamentario público.

La razón y la palabra se han unido mediante la discusión; el giro deliberativo del que nos recuerda Habermas.⁴ Aparejado al nuevo parlamentario, la Revolución francesa⁵ nos brinda el concepto de *volonté générale* como una voluntad distinta a la suma de voluntades particulares.

Pero el concepto individualista del representante no podía perdurar en una sociedad masificada. Surgen así los primeros partidos políticos estructurados, lo que conlleva a una natural disciplina interna de partido, limitando la inicialmente amplísima libertad del representante.⁶

La organización partidista pronto penetra en el parlamento y los grupos parlamentarios se vuelven no sólo partícipes, sino protagonistas casi exclusivos del juego político. Kelsen llegó a sostener que “la democracia moderna descansa (...) sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”.⁷ La democracia, por lo menos la moderna democracia constitucional “necesaria e inevitablemente, requiere de un Estado de partidos”.⁸

⁴ Habermas, Jürgen. “Drei normative modelle der Demokratie”, en Münkler, H. (coord.), *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München, Serie Piper, 1992, p. 11 y ss.

⁵ Cfr. Alengry, Franck. *Condorcet: Guía de la revolución francesa*, París, Editorial Giard et Brière, 1971. Sostiene Condorcet (p. 409). “El pueblo me ha enviado no para sostener sus opiniones, sino para exponer las mías; no se ha confiado sólo a mi celo, sino también a mis luces y uno de mis deberes hacia él es la independencia absoluta de mis opiniones”.

⁶ “Quien dice organización, dice oligarquía”, nos recuerda Michels, quien ve en la estructura organizativa la causa última del férreo control de la cúpula partidista sobre sus parlamentarios. Michels, Robert. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas en las democracias modernas* (Trad. Luis Rigal), Buenos Aires, Amorrortu editores, 4^{ta} reimpresión, 1991, p. 13. Desde hace años, la doctrina clásica ha venido denunciando esta oligarquización partidista. Moisei Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques*, París, Fayard, 1993 (ed. original 1902), p. 601.

⁷ Kelsen, Hans. “Formación de la voluntad en la democracia moderna”, en Kurt Lenk y Franz Neuman, *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, p. 198.

⁸ Kelsen, Hans. *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1977, p. 37. De hecho, la jurisprudencia alemana ha concedido tal valor a los partidos políticos, que

Son los partidos políticos quienes presentan candidatos,⁹ son los partidos políticos quienes crean propuestas estructurales programáticas para las elecciones, son los partidos políticos (y sólo ellos) quienes acaparan la tribuna del parlamento. El parlamentario *uti singuli* se ve desbordado ante cuerpos legislativos pensados ya para el funcionamiento en grupos, no para la individualidad.¹⁰ La deliberación individual se torna en el monólogo partidista.

El partido político, como sujeto altamente organizado (Michels) exige un mínimo de disciplina en los miembros del partido —y consecuentemente del grupo parlamentario—. Esta disciplina,¹¹ si bien no

ha consolidado una línea interpretativa que les concede la función de órganos constitucionales cuando coadyuvan a la formación de la voluntad estatal ("*wenn sie bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken*", BVerfGE 4, 27,16). La doctrina ha aceptado la distinción jurisprudencial. Cfr., Hans Jarass y Bodo Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, Munich, Beck, 2011, p. 952 y Ingo von Münch, (coord.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 2012, p. 708. A esta naturaleza pública se debe el debate que ha terminado por caracterizar a los partidos políticos como algo más que simples asociaciones privadas, Ángel Gómez Montoro, *Asociación, Constitución, Ley: sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, p. 127. La discusión en México sobre la posición de los partidos políticos no es nada nueva, Ignacio Burgoa, Diego Valadés, et al., *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, IJ-UNAM, 1975, aunque los resultados hayan sido sustancialmente similares, José Orozco Henríquez y Carlos Vargas, "Regulación jurídica de los partidos políticos en México", en Daniel Zovatto (coomp.), *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*, México, International Idea/IJ-UNAM, 2006, pp. 579-639. Sobre la evolución de su configuración, que culminó con su reconocimiento directo en el texto constitucional, puede consultarse: Manuel Larrosa y Yanelly Guerra, "El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004)", *Polis*, México, vol. I, núm. 2, 2005, pp. 233-276.

9 Hará falta cuando menos un periodo de diez años, para evaluar las consecuencias de las candidaturas independientes en México. Un ejercicio sin duda sumamente interesante a *fortiori*.

10 Sobre ello, resulta notable el artículo de Piedad García Escudero, "El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa", en *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núm. 28, 2º semestre, 2011, pp. 205-242.

11 Aunque no exista una relación totalmente directa, sí podemos señalar que los sistemas proporcionales de lista cerrada en los que se gesta el moderno sistema de partidos en Europa, coadyuvan notablemente al mantenimiento de esta disciplina. Cuando el ciudadano vota por una lista (y no por candidatos uninominales) el diputado electo

puede considerarse como un defecto de la democracia, sí limita¹² la libertad del parlamentario clásico (Condorcet-Burke). No son ya las luces de la discusión deliberativa, o por lo menos no son ellas únicamente las que determinan el resultado de las votaciones en las cámaras.

Aun así, la tribuna sigue siendo ocupada continuamente por los oradores. Una y otra vez se lanzan discursos, se debaten enmiendas, se proponen alternativas y se vota —manos alzadas— cada artículo de una ley. Si el partido político ha ocupado un lugar tan trascendente en la vida parlamentaria, y si no es la fuerza de la palabra sino la fuerza de la transacción política (fuera del Parlamento) la regla no escrita de los escaños, ¿a quiénes hablan los oradores de la tribuna? ¿A quién se dirige este discurso parlamentario?

II. El principio de publicidad parlamentaria: el engaño de Rousseau

¿A quién habla la tribuna?

La evolución natural de los partidos políticos y su predominio en la vida parlamentaria logran también la transformación del discurso: se produce un giro deliberativo. El discurso cambia porque también han cambiado sus naturales destinatarios.

Afirma Rousseau: “El pueblo inglés cree que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan

debe más —por lo menos materialmente— su escaño al partido que a los electores. La lista cerrada fortalece al partido; Carmen Fernández Miranda y Alfonso Fernández Miranda, *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Colex, Madrid, 2003, p. 140. Aunque es cierto que, como varios académicos han puesto de relieve, la lista cerrada no es el origen, sino el reflejo del proceso de oligarquización. Véase Julián Santamaría Ossorio, “El debate sobre las listas electorales”, en Antonio Porras Nadales, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 248.

¹² Sin embargo, como ha afirmado Sartori, no toda disciplina es directamente consecuencia de la oligarquía partidista ni toda disciplina de partido es necesariamente negativa. Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, p. 207.

pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada.”¹³ Independientemente de que la noción de la democracia rousseauiana sea una democracia directa —caracterizada por una fuerte oposición a la representación política—, Rousseau acierta al plantear una fuerte duda sobre la posición de los parlamentarios: ¿quién controla al representante?

Aquí es donde podemos afirmar que existe un giro en el discurso de los parlamentarios. La tribuna comienza a ser un lugar que se ocupa no sólo para dirigirse a los demás representantes, sino también para hacer una apelación a la ciudadanía misma, al electorado.¹⁴

El cambio discursivo genera dos consecuencias de gran importancia. En primer lugar, permite superar el engaño de Rousseau, es decir, el llamamiento de los representantes es una forma de control que permite que el elector apruebe o desapruebe con su voto la conducta de sus mandatarios en las próximas elecciones.¹⁵ La opinión pública representa una forma de control que, aun sin ser jurídica o políticamente cuantificable, permite la fiscalización.¹⁶

En segundo lugar, tal giro es, a la vez, una fuente de legitimidad para los parlamentarios que completan así el círculo comunicativo. Si el ciudadano le habla al representante —o partidos políticos— cuando deposita su voto en la urna, éstos devuelven el discurso desde la tribuna cuando defienden las razones de las leyes; cumplen la función de oposición política o presentan argumentos alternativos.

¹³ Rousseau, Jean-Jacques. *El contrato social* (trad. Rafael Rutiaga), México, Editorial Tomo, 2003, p. 122.

¹⁴ Se ha afirmado que “el verdadero destinatario de la publicidad parlamentaria es, ahora, el electorado”; Alonso de Antonio, José Antonio. “El deber de secreto de los parlamentarios”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 76, 1990, p. 9.

¹⁵ Bentham, Jeremy. “An Essay on Political Tactics”, en *The works of Jeremy Bentham*, vol. II, Edimburgo, Editorial William Tait, 1843, p. 317. Bentham plantea la idea de la publicidad como presupuesto del voto (*to enable the electors to act from knowledge*). La misma idea —pero referente a la publicidad de los textos legislativos— la defiende en Jeremy Bentham, *Fragmento sobre el gobierno*, Madrid, Sarpe, 1985, pp. 198-199.

¹⁶ Jellinek, George. *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1981, p. 443.

Lógicamente, el giro discursivo requiere medios adicionales para garantizar que el discurso parlamentario llegue a sus naturales receptores. Es así como hemos llegado al pilar y bastión del parlamento moderno: el principio de publicidad.

Publicidad y mediatización: notas de un complejo *iter* histórico

Históricamente, en algunos parlamentos, no sólo se evitaba dar publicidad a lo debatido, sino que inclusive estaba prohibido difundir el resultado de los debates parlamentarios sin el permiso de las cámaras. Cuando el binomio Parlamento/Ejecutivo (Rey), representaba un enfrentamiento directo y riesgoso, la publicidad era más una excepción que una regla.

Sin embargo, la evolución que hemos relatado con anterioridad produjo, de forma paulatina y estable, las condiciones idóneas para la publicidad de lo debatido, primero como una concesión y luego como una obligación inexcusable hacia los mandantes.

La elusión del engaño de Rousseau pasa por conocer con precisión cuáles son las acciones de los representantes del pueblo y así poder actuar en consecuencia. Sólo conociendo el trabajo de los representantes y ejerciendo un control electoral, puede el pueblo inglés (y nosotros) salir de la esclavitud que representa pensar que la democracia es votar una vez cada seis años. A través de la publicidad parlamentaria “todas las fuerzas políticas crean opinión pública y están sometidas, a su vez, a un permanente control electoral cuyo juicio se manifiesta periódicamente en las elecciones”.¹⁷

Originalmente, en el modelo inglés, las deliberaciones y votaciones quedaban cubiertas bajo el velo de la secrecía. Ello implicaba que no podía existir presencia pública en la Cámara ajena a los parlamentarios, ni podían publicarse fragmentos de las sesiones sin el consentimiento

¹⁷ García Mahamut, Rosario. “Publicidad Parlamentaria y Comisiones de Investigación”, en Benigno Pendás García, (coord.), *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995, p. 715.

de la propia Cámara.¹⁸ La secrecía de las reuniones pronto es superada y se instaura firmemente la publicidad de la deliberación. El modelo finalmente adoptado en el continente europeo será el modelo francés que, rompiendo expresamente con el secreto, dispone: “Las deliberaciones del cuerpo legislativo serán públicas y las actas de las sesiones se imprimirán.”¹⁹

Lo anterior se traduce directamente en dos medidas: por un lado, a) la apertura directa del parlamento a los ciudadanos —quienes contemplan la acción de sus representantes sentados en la butaca del observador— y, por otro lado, b) la impresión y registro de las actas de sesiones.

Aunque loables *per se*, ambas medidas son insuficientes para publicar lo debatido en una sede parlamentaria. Era necesario asegurar una mayor difusión del debate, y esta difusión vendrá a ser garantizada ulteriormente por los medios de comunicación. Será el periódico, la radio, la televisión (y el internet en nuestra era) quienes paulatinamente han sido utilizados como herramienta para transportar las palabras del Parlamento a los rincones más recónditos del país.

¹⁸ Magdaleno Alegría, Antonio. “La libertad de imprenta como premisa de la primera Constitución racional-normativa española: La Constitución de Cádiz de 1812”, en *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 87, 2013, p. 244.

¹⁹ Constitución francesa de 1791, Capítulo III, Sección II, artículo I. Nótese, sin embargo, que la propia Constitución francesa, consciente de los excesos en que puede incurrir el monarca (razón de la secrecía inglesa), configura también una inviolabilidad e inmunidad parlamentaria para proteger a los representantes. Ello permite que las sesiones sean públicas y sus comentarios y opiniones por todos conocidos, pero que no puedan tomarse represalias penales contra los parlamentarios sin la autorización de la propia Cámara, que evaluará la existencia de un *fumus persectionis* o motivación política. Tal protección, en realidad, no se dirige a los parlamentarios, sino a la salvaguarda de la composición política de la Cámara. Cicconetti, Stefano. *Diritto Parlamentare*, Torino, Giappichelli Editore, 2005, p. 91. Sobre la inmunidad parlamentaria, es un clásico: Alfonso Fernández Miranda, “Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria”, en *Revista de la Facultad de Derecho: Universidad Complutense de Madrid*, monográfico, núm. 10, 1986, p. 175 y ss. Más recientemente María Isabel Martín de Llano, *Aspectos constitucionales y procesales de la inmunidad parlamentaria en el ordenamiento español*, Madrid, Dykson, 2010; y concretamente del caso mexicano Mauro Arturo Rivera León, “Inmunidad parlamentaria en México: un análisis crítico del fuero constitucional”, en *Dikaion*, Chía, año 26, vol. 21, núm. 1, junio de 2012, p. 229 y ss.

La lupa de la transparencia y la publicidad rara vez admiten retrocesos y resulta difícil siquiera imaginar que volviésemos a la secrecía de las sesiones en las cámaras.

Televisación parlamentaria

La televisión parlamentaria tiene antecedentes relativamente recientes. La primera televisora parlamentaria, el Cable Public Affairs Channel, surgió en 1977 en Canadá. Pronto siguieron canales con tendencias homólogas como el BBC Parliament en Inglaterra en 1992 o el LCPAN francés que opera desde 1993. De hecho, ha sido a instancias del propio Canal del Congreso que se realizó el Primer Encuentro Internacional de Canales de Televisión Legislativos, llevado a cabo en el periodo 2009-2010.

Televisar la vida parlamentaria (televisación fragmentaria, finalmente) arrojó luces y sombras de un medio de comunicación que pronto ha mostrado más complejidades que la palabra escrita. La televisión muestra lo complicado de una transmisión en la cual las imágenes y no la idea —diferencia natural con la palabra escrita— son las verdaderamente trascendentes. Varios autores se han mostrado recelosos de la democracia mediática, de la transmisión intencionada en lugar de la argumentación suasoria: “lo importante ahora no es el discurso, claro, sino la imagen”.²⁰

Esta idea, sin embargo, no es nueva y ha permeado en la filosofía política moderna. Sartori es un buen ejemplo de ello cuando critica la tele-dirección de la sociedad en su famosa obra *Homo Videns*.²¹ Tiene razón Íñiguez cuando afirma que en la política actual “un personaje público o

²⁰ Pendás García, Benigno. “Sencillo, claro y poco disperso. Hacia una refundación de la técnica normativa”, en AA.VV., *Bicentenario de la Secretaría del Cuerpo de Letrados de las Cortes*, Madrid, Cortes Generales, 2011, p. 592.

²¹ Sartori, Giovanni. *Homo Videns: La sociedad teledirigida*, Madrid, Tauros, 1999, p. 127. Es decir, ha operado una “transformación estructural” de la opinión pública, como bien lo ha puesto de relieve el conocido libro de Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp, 1990.

una institución existe en la medida en que logre acceder a los medios y ser reconocido por éstos”.²² Por tanto, la interrelación se ha convertido en interdependencia y el otrora delicado balance se ha inclinado de forma constante hacia los medios de comunicación.

La naturaleza de las instituciones gubernamentales (gobierno y parlamento) hace que la comunicación política con ciudadanos y electores sean imprescindibles. Sin embargo, paradójicamente, los medios han dejado de ser medios para convertirse en fines; ha mutado la inicial instrumentalidad mediática para convertirlos en protagonistas de la función de comunicación social, alterando significativamente el sistema democrático.²³

Para bien o para mal, el púlpito de la *ekklesia* —recinto de debate en la clásica democracia ateniense—, se ha transformado en nuestros tiempos en una pantalla de televisión.

Una prueba de la importancia de los medios de comunicación en materia electoral, lo constituye el hecho de que la propia Constitución mexicana haya tenido que acometer fuertes reformas para establecer los tiempos electorales. El detallismo constitucional llegó al grado de establecer los minutos televisivos que debían corresponder a cada partido político y el método de distribución por el IFE. ¿No es esto, acaso, la demostración palpable de que los propios partidos reconocen que las elecciones se ganan y se pierden en los medios?²⁴

²² Íñiguez Hernández, Diego. “Las funciones ad extra del CGPJ”, en Luis Aguiar de Luque, *El gobierno del poder judicial: una perspectiva comparada*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 116.

²³ García Roca, Javier. “La fragilidad de los ministros: de su competencia y responsabilidad directa”, en *Cuadernos de Derecho Público*, Valencia, núm. 188, 2003, p. 162.

²⁴ Sobre algunos problemas derivados del control de la propaganda mediática véase Ríos Vega, Luis Efrén. “La regla de la propaganda fraudulenta. Libertad, equidad y neutralidad en los medios”, en Luis Efrén Ríos Vega (ed.), *Tópicos electorales: un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-TEPJF, 2011, pp. 191 y ss.

Berlusconi es un ejemplo clarísimo de cómo el poder mediático se transforma directamente en poder político. Sin ir más lejos, las elecciones mexicanas de 2012 se celebraron inmersas en un ambiente de acusaciones sobre inequidad en los medios masivos de comunicación y concretamente ante la interferencia de las televisoras en sendos procesos electorales.

Este contexto complejo es en el que se encuentra inmerso el Canal del Congreso.

III. Abriendo señales, cerrando parlamentos: las paradojas de la opacidad

La posición institucional del Canal del Congreso

El Canal del Congreso se configura como un medio de comunicación parlamentario de naturaleza pública.²⁵ El inicio de sus transmisiones se remonta a 1998, siendo hasta el año 2000 cuando comienza a transmitir de forma regular sus emisiones. Su financiación es pública, lo cual le permite mantener una independencia presupuestaria que se traduce en independencia funcional, con objetivos públicos no supeditados a intereses económicos.

Siguiendo la teoría funcional de los medios parlamentarios, la comunicación televisiva del Canal del Congreso intenta conseguir, al menos, cuatro objetivos: a) legitimación orgánica; b) responsabilidad de los representantes frente a los representados o *accountability*; c) identificación de los partidos políticos; y d) ayudar a la formación de una opinión pública informada.²⁶

²⁵ Sobre televisación parlamentaria, el lector puede consultar a Navarro, Fidela y Salas, Leticia. "Televisión parlamentaria", en Revista Mexicana de Comunicación, México, vol. 21, núm. 113, octubre-noviembre de 2008, pp. 22-24.

²⁶ En esto seguimos a Rivera León, Mauro Arturo. "Deliberación, democracia y medios: el papel del Canal del Congreso en la función parlamentaria", México, Canal del Congreso, 2012, <<http://www.canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/OfeliaOldendorff.pdf>>.

De tal suerte, se pretende que la transmisión del debate parlamentario ayude al propio Parlamento a legitimar el ejercicio del poder, al permitirle al ciudadano medir la calidad del debate y la actuación de sus parlamentarios. Ello se encuentra aparejado a la responsabilidad de los representantes, que se manifiesta en el control electoral ciudadano. Desde esa perspectiva la difusión del discurso parlamentario representa una exigencia intrínseca a la televisación del Parlamento. La identificación de los partidos políticos se da en forma de llamado electoral (la palabra del orador en la tribuna se dirige también a la ciudadanía) como un modo de completar el diálogo entre representantes y representados. Por último, no existe duda de que las transmisiones del Canal del Congreso también presentan elementos de juicio para el surgimiento de una opinión pública informada.

Rivera²⁷ ya se ha encargado de poner en relieve que la regulación que hace la Ley Orgánica del Congreso sobre la Comisión Bicameral encargada del Canal del Congreso presenta algunas deficiencias. Sobre todo, despierta dudas el hecho de que se hable directamente de representación política faccional en los diputados y senadores integrantes de la Comisión. Estos riesgos, empero, son evitables con un comportamiento responsable y el entendimiento de una deseable naturaleza apolítica del Canal del Congreso.

¿Deberíamos considerar modificar el estatuto del Canal del Congreso y dotarlo de autonomía constitucional? En la actualidad, el Canal del Congreso es un medio de comunicación público dependiente del Congreso en forma directa. Ha sido, empero, una reivindicación académica, la consagración de órganos constitucionales autónomos para sustraer de la arena política distintas funciones del Estado.²⁸

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Sobre los órganos constitucionales autónomos, resulta bibliografía imprescindible Ackerman, John. "Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina" en Jorge Carpizo y Carol Arriaga (coord.), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rábasa*, México, IJ-UNAM, 2010, pp. 3-21; Filiberto Valentín Ugalde Calderón, "Órganos constitucionales autónomos", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2010, núm. 29, pp. 253-264; Luis Salgado y Pedro Salazar, "órganos constitucionales

Sin embargo, en el presente caso la autonomía resulta desaconsejable, siendo preferible el modelo de subordinación en la Comisión Bicameral. El Canal del Congreso tiene una función instrumental, no sustantiva, y el funcionamiento actual no se ha mostrado problemático. Muy al contrario, la presencia de actores políticos dentro de la Comisión representa un puente idóneo entre la pluralidad política que debe ser mostrada y la colegialidad de las decisiones. La modificación del estatus orgánico podría romper el vínculo comunicativo y escindiría innecesariamente al Parlamento de la dirección de su principal y más fiel medio comunicativo.

Si la autonomía constitucional —autonomía plena— no parece necesaria e inclusive es desaconsejable, consideraciones distintas merecen la posibilidad de dotar al Canal del Congreso de una mayor autonomía técnica, de gestión y operativa, como de hecho ha sido reiteradamente propuesto en foros institucionales y académicos por su directora Leticia Salas Torres. Ello permitiría tecnificar aún más las decisiones que no tienen una trascendencia política o que involucren decisiones sobre orientación ideológica.

Hemos hablado acerca de la posición institucional del Congreso. Sin embargo, el Canal del Congreso no sólo es sujeto de derecho (entendiendo como un organismo regulado por normas jurídicas), sino también es objeto de derecho(s). Así, el artículo 7 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que es un derecho de los diputados el “disponer de los servicios de comunicación y telemáticos (...) con que cuenta la Cámara para el desarrollo de su función”. Curiosamente, el reglamento del Senado es omiso en mencionar este derecho, aunque quizá podría inferirse esta posibilidad del derecho de presentación de proposiciones y de la solicitud a la mesa de apoyo en comunicación

autónomos. Una propuesta de reforma”, en *América Latina. Tendencias y Perspectivas*, México, IJ-UNAM, 2009, pp. 591-605; Susana Pedroza de la Llave, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en José de la Garza Serna y José Caballero, (eds.), *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, IJ- UNAM, 2002, pp. 173-194; José Luis Caballero Ochoa, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, en *Anuario de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 30, 2000, pp. 153-173.

social para la difusión de actividades de carácter legislativo (art. 8, reglamento del Senado de la República).

¿Existe un medio eficaz para hacer efectivo este derecho? ¿Cuál es el mecanismo mediante el cual un diputado puede intentar presentarse en los medios del Canal del Congreso? Queda claro que la Comisión Bicameral, reglamentada en el artículo 132 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, mantiene una dirección de las actividades y la facultad de tomar decisiones en torno a las peticiones o sugerencias presentadas por diputados y senadores. Empero, desconozco si existe una reglamentación —por lo menos afirmo que no está contenida en los reglamentos ni en la Ley Orgánica— en donde se especifique si existen mecanismos ulteriores para que los diputados y senadores ejerzan este derecho de disposición de los medios de comunicación.

De hecho, una buena muestra de las posibilidades de la comunicación y rendición de cuentas han sido los programas que se han transmitido, en donde cada bancada, reflejando la pluralidad política del Congreso, ha expresado su postura respecto a la Ley de Consulta Popular. Este tipo de programación, en donde al ciudadano se le ofrece un discurso propio con toma de postura por los diferentes partidos políticos, representa un excelente ejemplo de las posibilidades de un canal parlamentario.

De aperturas democráticas y difusiones: posibilidades de evaluación

*“O el Estado regula efectivamente a las televisoras
o éstas aniquilarán nuestras democracias”.*

KARL POPPER

En las líneas antecedentes se ha ofrecido un perfil crítico sobre las posibilidades ofrecidas por un modelo de canal parlamentario. Entre estas posibilidades destaca, por su fuerza, la de la evaluación de la labor le-

gislativa.²⁹ Si el Canal del Congreso presenta información actualizada y objetiva sobre la vida política parlamentaria, ¿no estamos en presencia de un mecanismo de seguimiento para que el ciudadano se posicione ante la actuación de sus representantes?

La inicial difusión del Canal del Congreso —que no tenía una señal por televisión abierta— nos hace despertar ciertas dudas.³⁰ ¿Era la difusión inicial, en ciertos canales televisivos de medios de paga, idónea para generar los potenciales controles a través de la creación de una opinión pública informada?

Una reciente encuesta realizada por Cepeda Tovar,³¹ sugiere que, inclusive en los estratos de educación superior, el Canal del Congreso es altamente desconocido. Un 80 por ciento de las personas en la encuesta respondieron no haber sintonizado nunca el Canal del Congreso, mientras que el restante 20 por ciento había llegado a sintonizarlo por errores en la programación y no por buscarlo deliberadamente. De ello, Cepeda Tovar concluye que el Canal del Congreso ha incumplido con su misión democrática, si ésta es coadyuvar a la formación de una opinión pública y a la evaluación del trabajo de los legisladores. Sin

29 Evitamos aquí la terminología directa de “evaluación legislativa” en tanto ésta se ha empleado clásicamente por la doctrina para designar la evaluación del impacto normativo (es decir: *the analysis and assessment of the effects of legislation*; Luzius Mader, “Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation”, en *Statute Law Review*, vol. 22, núm. 2, 2001, p. 123). Empero, la evaluación de la labor de los representantes bien podría considerarse como una evaluación legislativa subjetiva —basada en los sujetos—.

30 Por ahora, dado que hablamos de televisión parlamentaria dejaremos de lado el evidente (e importantísimo) factor de que el Canal del Congreso es accesible vía internet, porque intentamos medir índices de audiencia televisiva. Sobre el tema de la relación de la publicidad parlamentaria y el internet, existe un importante artículo de García Mexía, al que remito al lector; García Mexía, Pablo. “Los parlamentos en la era de internet”, en AA.VV., *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes, op. cit.*, pp. 219-244.

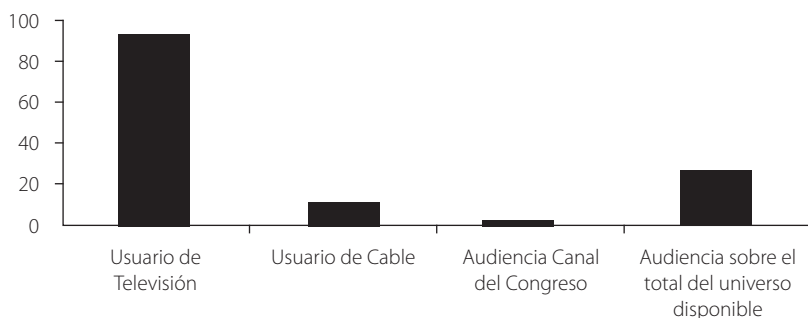
31 Cepeda Tovar, Samuel. “El canal del Congreso: ¿acicate democrático o elefante blanco?”, México, Agenda, 2013, pp. 68-73,
<http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc216/S_Cepeda.pdf>, 16 de noviembre de 2013.

embargo, los datos de su muestra no son concluyentes y ciertamente están hechos con anterioridad a la apertura de la señal. La transmisión del Canal del Congreso se realizaba en canales de cable (658 de 855 sistemas de cable transmitían la señal del Canal del Congreso en 2007).

Por ello, quizá las conclusiones del estudio citado sean objeto de matices. Si tomamos en cuenta los datos arrojados en el Informe de Trabajo del Canal del Congreso en el año 2007,³² veremos que ha llegado a tener un promedio de audiencia de 0.015 puntos de *rating*, que equivalen a más de tres millones y medio de televidentes en la República mexicana. Esto nos arrojaría datos de audiencia de un 3.5 por ciento si lo comparamos con la población a nivel nacional. Estos datos ya no son tan desesperanzadores como las cifras arrojadas por la poco representativa (como el propio autor admite) muestra de Cepeda Tovar. Aun así, los datos siguen estando basados en televisión de cable, lo que restringe naturalmente el alcance del canal. Intentemos transformar estos números en una cifra más precisa. Según la Comisión Federal de Telecomunicaciones, hacia noviembre de 2012 había 12.5 millones de hogares mexicanos que contaban con televisión por cable, lo cual constituye el total del universo accesible al Canal del Congreso si éste no transmite por televisión abierta. Luego entonces, el porcentaje de audiencia se eleva dramáticamente a un 28 por ciento (Gráfica con base en un porcentaje poblacional).³³

32 <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/TTiK6sKV/nueva_imagen/informes/2007/ago-oct_2007/informe-ago-oct_2007.pdf>, 2 de diciembre de 2013.

33 Gráfica de realización personal a partir de datos de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Informe 2012), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Informe 2010) y el informe de actividades del Canal del Congreso del año 2007.



Aun cuando esta estimación sea imprecisa —omite considerar el perfil educativo y social del vidente que tiene acceso a cable—, sí refleja que existiría una posibilidad notable de incremento de la audiencia del Canal del Congreso si éste transmitiera en televisión abierta, posibilidad que debe ser vista como una apertura positiva. Si el porcentaje se mantuviese fijo con la señal abierta, el resultado final sería una audiencia nada desdeñable.

Resulta también digno de mención que, a pesar de que el trabajo parlamentario en sí —comisiones y sesiones plenarias— no reciben la más alta audiencia del Canal del Congreso, en el año 2007, fue el programa *Mesa de Diálogo*, el que recibió mayor audiencia. Este programa se encargaba de analizar temas controvertidos como la reforma electoral, reforma indígena, reforma fiscal y reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con base en lo anterior, es posible concluir que, si bien es cierto que la audiencia televisiva bruta del Canal del Congreso sigue siendo muy limitada, también lo es que porcentualmente su alcance ha sido relativamente satisfactorio si tomamos en cuenta el restringido universo de su emisión. Más aún, podemos afirmar que si la misión de este canal parlamentario es la de permitir la evaluación del trabajo legislativo, la apertura de la señal representaba una exigencia natural de un canal público.

La entrega del permiso de transmisión por la antigua COFETEL y la asignación de un espectro propio de transmisión debe verse como el primer paso hacia la consolidación del Canal del Congreso como un verdadero mecanismo de seguimiento legislativo. Empero, la simple disponibilidad del medio resulta insuficiente para garantizar esta función *per se*. Es necesaria la difusión institucional de este medio de comunicación parlamentario para que no sólo sea un medio existente más. Idoneidad en el desempeño de la función no se traduce en efectividad si se carece de la interacción necesaria. Sólo la elevación de niveles de audiencia (que obviamente no debe ser hecha a costa de la pérdida de la esencia del canal) puede traducirse en la efectividad del medio.

Para ello, existen tres elementos distintos que deben ser considerados: a) accesibilidad en espectro abierto y principio tautológico; b) difusión institucional; y c) mecanismos de interacción ciudadana.

La primera condición ha comenzado a cumplirse efectivamente en el marco de la obtención de los permisos y la tramitación de la difusión por señal abierta. Es necesario, empero, la verificación empírica del alcance de la señal. Sólo diversos estudios que comprueben el alcance de una señal de la calidad a todos los rincones de la República demostrarán que realmente se ha cumplido con la condición de accesibilidad. Recordemos que uno de los principales problemas en México es la falta de diversidad mediática. No resulta un secreto que la existencia material de un duopolio televisivo ha impedido que el ciudadano tenga opciones alternativas. Si aceptamos el hecho —indiscutible en la actualidad—, de que los contenidos mediáticos tienen una influencia mayúscula en los medios de comunicación, no podemos sino aceptar con Zacharzewski y Connolly, que una “buena” democracia requiere necesariamente una buena información: “buenos” medios televisivos.³⁴

El Canal del Congreso es un canal. Esta afirmación es tautológica pero no irrelevante. El medio de difusión parlamentario debe estar

³⁴ Zacharzewski, Anthony y Connolly, Paul. “Media regulation and democracy”, en *The democratic society*, UK, julio de 2012, p. 7.

consciente de que como tal —medio televisivo— se ha insertado con su apertura a nivel nacional directamente en un marco de competición en donde la pluralidad de contenidos es escasa. Sin embargo —y ésta es una ventaja notable—, el carácter público e instrumental del Canal del Congreso, puede darle una ventaja frente a otros medios cuando intenta ofrecer una programación crítica y de calidad, con contenidos confiables. La confianza del televidente es un bien invaluable que este medio de comunicación deberá ganar a base de información objetiva (*unbiased*). Piénsese que los problemas de regulación de los medios en México han sido tan grandes que se ha reformado la Constitución varias veces con objeto de insertar en la Carta Magna (pacto último social, finalmente) regulaciones sobre los medios de comunicación. Estas regulaciones oscilan desde la determinación precisa de los minutos que deben destinar los medios a la propaganda electoral en tiempos de campaña, hasta la reciente creación de un órgano constitucional autónomo en materia de telecomunicaciones. Ambas medidas han sido vistas tradicionalmente por los académicos, como formas de someter al poder mediático a las necesidades de una democracia; equidad de armas en la campaña, en el primer caso y democratización de la competencia y pluralidad informativa, en el segundo. El principio tautológico (el Canal del Congreso es un canal) debe servir para crear conciencia sobre en qué marco se inserta nuestro canal parlamentario.

En segundo lugar, debe darse una difusión institucional de la existencia del Canal del Congreso. El ingreso de este medio de comunicación parlamentaria al espectro abierto debe aparejarse en un verdadero esfuerzo conjunto para que la ciudadanía conozca la existencia del medio parlamentario y, en lo posible, la programación, sobre todo aquella concerniente al diálogo político y a la fijación de posturas, transmisión de sesiones relevantes, etcétera. Para facilitar este reconocimiento, el Canal del Congreso podría también modificar algunos formatos de transmisión para hacerlos visualmente amigables al auditorio. Por ejemplo, con comentarios durante las sesiones sobre la dinámica básica del funcionamiento de las mismas.

La medición de la audiencia y puntos de *rating* de transmisión serán fundamentales en una primera etapa de esta emisión abierta. Además de ello, la creación de un programa de medición sobre las emisiones piloto, permitirá evaluar el desempeño del canal y tomar las medidas necesarias en caso de obtener audiencias inferiores a los niveles óptimos. Aun así, los *ratings* son engañosos si no se complementan con las cifras provenientes de la visualización de internet (mucho más sencillas de obtener que las complejas estimaciones de *rating* televisivo). Un sector poblacional cada vez mayor, utiliza internet como principal herramienta comunicativa y ha comenzado paulatinamente a sustituir la televisión por contenidos *web*. Afortunadamente, el Canal del Congreso es accesible a través de internet con lo que, en combinación con la apertura de la señal, se ha potencializado masivamente su alcance.

En tercer lugar, es necesario prever mecanismos de interacción ciudadana a través del canal. Una buena muestra de estos mecanismos es el programa *Visión universitaria*, en que algunos universitarios tuvieron la posibilidad de plantear su visión e inquietudes a los legisladores. Las posibilidades de interacción dentro de la programación, así como el acercamiento al electorado mediante programas que difundan directamente las posturas de cada grupo parlamentario respecto a la agenda política relevante, son algunas de las herramientas a tener en consideración para involucrar a la ciudadanía. La evaluación de la labor legislativa es una evaluación discursiva que precisa la retroalimentación ciudadana. En este diálogo deliberativo teórico, el Canal del Congreso puede cumplir el tan necesario rol de la instrumentalidad.

En suma, existen importantes posibilidades de que el Canal del Congreso contribuya a la evaluación de la labor legislativa por parte de los ciudadanos. Para la materialización de tal posibilidad, no sólo se necesita la transmisión abierta sino la efectividad. Todo ello, debe encuadrarse en una democratización del medio, tanto por la forma de tomar sus procedimientos internos como por su actuación que se materializa en los contenidos.

La democratización mediática no es sólo una vertiente de la toma interna de decisiones (relación de la Comisión Bicameral/Consejo asesor) sino que se manifiesta también a través de las posibilidades de interacción con una ciudadanía cada vez más compleja y participativa.

IV. Desafíos conclusivos

A lo largo de este ensayo se han defendido las posibilidades de evaluación de la labor legislativa que puede brindar el Canal del Congreso. Este canal, cuya función es la televisación parlamentaria, puede ayudar a cumplir las funciones de legitimación orgánica, responsabilidad de los representantes frente a los representados —*accountability*—, identificación de los partidos políticos —llamado electoral— y brindar elementos para la formación de una opinión pública informada. Si éstos han sido los objetivos perseguidos, deben respetarse también los principios operativos de imparcialidad, ausencia de ponderación (no tomar en cuenta el peso político en las decisiones de la Comisión Bicameral), estabilidad faccional y maximización de la audiencia.

Sin duda alguna, la maximización de la audiencia es el principal motor tras el largo y sinuoso camino para comenzar las transmisiones en televisión abierta. Como hemos demostrado anteriormente, la transmisión por Cable presenta un escenario muy limitado y acota las transmisiones a un sector poblacional concreto, con todo el sesgo educativo, económico y social que ello implica.

Abrir la señal será un intento más de acercar al Congreso a la población mexicana, cuyos altos índices de sintonización televisiva (95 por ciento de hogares tienen televisión) serán sin duda garantía de que la herramienta tendrá accesibilidad nacional. Debe cuidarse, sin embargo, que este medio respete la pluralidad política y sea un aliciente para la tan anhelada y necesaria democratización de los medios de comunicación en México. El Canal del Congreso puede ofrecer una diversidad informativa que el duopolio televisivo mexicano actual no puede —o no desea— ofrecer.

Sin embargo, no todo son luces en esta encrucijada mediática. La palabra ensayo proviene del latín *exagium* que significa pesar o medir —ponderación racional, finalmente— y no podemos terminar sin señalar que junto a las luces hay también sombras. Una de las grandes paradojas de la mediatización de la política es el predominio de la imagen sobre la idea; el predominio del *oculus* sobre el *logos*.

El riesgo de la mediatización de la política es que pudiésemos llegar a pensar que la televisación de la vida parlamentaria implica indefectiblemente la transparencia política. Las proposiciones, aunque pueden parecer lógicas, no se siguen necesariamente. El Congreso de la Unión no debe olvidar que en la lucha por la transparencia y la responsabilidad política frente a sus mandantes, el Canal del Congreso es sólo una de las muchas medidas garantistas que deben tomarse. La televisación no es sinónimo de rendición de cuentas, ni representa tampoco el vínculo máximo con el ciudadano. La paradoja de la cercanía no se resuelve con un acercamiento telemático, de igual forma que no acercamos los astros sólo con mirarlos a través de un telescopio. La sensación de cercanía puede ser engañosa si no existe interacción y mecanismos de verdadero control ciudadano.

Por ello, no debemos sobreestimar ni sobreexigir al Canal del Congreso. La garantía de la racionalidad parlamentaria y la tan deseable rendición de cuentas es una tarea a la que éste puede contribuir en buena medida, pero que en su totalidad le excede. Poco puede hacer el Canal del Congreso contra las negociaciones partidistas tras bambalinas, que implícitamente niegan al parlamento su carácter arquetípico de sede de la palabra y negociación política. Poca transparencia implica la transmisión total del trabajo en comisiones y sesiones plenarias si los partidos políticos continuamente se resisten a deliberar y debatir verdaderamente, y se limitan a ratificar en los escaños del Congreso los acuerdos tomados por la oligarquía partidista.

Esto ya representa una paradoja curiosa. Por un lado, tenemos un Congreso que se preocupa por la transparencia y la responsabilidad, difundiendo la totalidad de sus sesiones y las actas respectivas, pero

por otro lado, existe una negación del clásico modelo individualista-liberal del parlamentario (Condorcet y Burke). No es, por supuesto, una crítica contra la negociación política, motor último y fundamento del trabajo parlamentario. En cambio, sí representa una objeción a la gran sustitución en nuestros tiempos de toda razón, por la razón política, y de la razón política, por las razones de partido. Es innegable que una democracia no puede prescindir de los partidos políticos, pero ello no significa que la democracia sólo sean los partidos políticos.

¿En qué se resuelve esta compleja encrucijada? La respuesta estriba en la responsabilidad de los actores políticos y en la asunción de la ciudadanía de su rol nuclear en nuestra democracia. El Canal del Congreso es una medida verdaderamente positiva en la lucha por la responsabilidad política y la evaluación de la labor legislativa, pero transmitir la vida parlamentaria puede llegar a ser un barco de papel en el mar si no se recupera la noción de parlamento como centro deliberativo político.

La lucha estriba, finalmente, en aspirar a la transparencia, pero a la verdadera transparencia. No hablo sólo de la transparencia mediática: el ojo del *Homo Videns* puede estar ciego por la visualización acrítica. Hablo de la transparencia de la deliberación, de la transparencia de la responsabilidad política, de la transparencia de la democracia a la que aspiramos.

Bibliografía

A, John. "Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina" en *Homenaje al Doctor Emilio. O. Rábasa*, Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol (coordinadores), Mckerman, México IJ-UNAM, 2010.

Alengry, Franck. *Condorcet: Guía de la revolución francesa*, Editorial Giard et Brière, París, 1971.

Alonso de Antonio, José Antonio. "El deber de secreto de los parlamentarios", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, número 76, 1990.

Bentham, Jeremy. "An Essay on Political Tactics", en *The Works of Jeremy Bentham: Vol. II*, Editorial William Tait, Edimburgo, 1843.

Bentham, Jeremy. *Fragmento sobre el gobierno*, Sarpe, Madrid, 1985.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

Burgoa, Ignacio; Valadés, Diego. et al., *El régimen constitucional de los partidos políticos*, IJ-UNAM, México, 1975.

Burke, Edmund. "Discurso a los electores de Bristol" (1774), en *Textos Políticos, Edmund Burke*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

Burke, Edmund. *Reflexiones sobre la revolución en Francia* (1790), Trad. Carlos Mellizo, Alianza Editorial, Madrid, 2003.

Caballero Ochoa, José Luis. "Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes", *Anuario de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 30, México, 2000.

Cepeda Tovar, Samuel. "El canal del Congreso ¿Acicate democrático o elefante blanco?", *Agenda*, México, 2013.

Ciconetti, Stefano. *Diritto Parlamentare*, Giappichelli Editore, Torino, 2005.

Fernández Miranda, Alfonso. "Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria", *Revista de la Facultad de Derecho: Universidad Complutense de Madrid*, Monográfico, número 10, 1986.

Fernández Miranda, Carmen y Fernández Miranda, Alfonso. *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Colex, Madrid, 2003.

García Escudero, Piedad. "El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa", *Teoría y Realidad Constitucional*, número 28, Madrid, 2º semestre, 2011.

García Mahamut, Rosario. "Publicidad parlamentaria y comisiones de Investigación", en *Problemas actuales del Control Parlamentario*, Pendás García, Benigno (coordinador), Congreso de los Diputados, Madrid, 1995.

García Roca, Javier. "La fragilidad de los ministros: de su competencia y responsabilidad directas", *Cuadernos de Derecho Público*, número 188, Valencia, , 2003.

Gómez Montoro, Ángel. *Asociación, Constitución, Ley: sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

Habermas, Jürgen. "Drei normative modelle der Demokratie", en Münkler, H. (coord.), *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*, München, Serie Piper, 1992.

——— *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp, 1990.

Íñiguez Hernández, Diego. "Las funciones ad extra del CGPJ", en *El gobierno del poder judicial: una perspectiva comparada*, Aguiar de Luque, Luis, , Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.

Jarass, Hans y Pieroth, Bodo. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, Munich, Beck, 2011.

Jellinek, George. *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1981.

Kelsen, Hans. "Formación de la voluntad en la democracia moderna", en *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Lenk, Kurt y Neuman, Franz, Anagrama, Barcelona, 1980.

Kelsen, Hans. *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1977.

Labastida, Jaime. *El edificio de la razón*, Madrid, Siglo XXI editores, 2013.

Larrosa, Manuel y Guerra, Yanelly. "El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004)", *Polis*, México, vol. I, núm. 2, 2005.

Mader, Luzius. "Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation", *Statute Law Review*, vol. 22, núm. 2, 2001.

Magdaleno Alegría, Antonio. "La libertad de imprenta como premisa de la primera Constitución racional-normativa española: La Constitución de Cádiz de 1812", *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 87, 2013.

Martín de Llano, María Isabel. *Aspectos constitucionales y procesales de la inmunidad parlamentaria en el ordenamiento español*, Dykson, Madrid, 2010.

Michels, Robert. *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas en las democracias modernas* (Trad. Luis Rigal), Amorrortu editores, Buenos Aires, 4^a reimpresión, 1991.

Navarro, Fidela y Salas, Leticia. "Televisión Parlamentaria", *Revista Mexicana de Comunicación*, vol. 21, núm. 113, México, octubre-noviembre de 2008.

Ostragorski, Moisei. *La démocratie et les partis politiques*, Fayard, París, 1993 (ed. original 1902).

Pedroza de la Llave, Susan. "Los órganos constitucionales autónomos en México", en Serna de la Garza, José y Caballero, José (editores), *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, IJ-UNAM, 2002, págs. 173-194.

Pendás García, Benigno. "Sencillo, claro y poco disperso. Hacia una refundación de la técnica normativa", *Bicentenario de la Secretaría del Cuerpo de Letrados de las Cortes*, en AA.VV, Cortes Generales, Madrid, 2011.

Ríos Vega, Luis Efrén (editor). *Tópicos electorales: Un diálogo judicial entre América y Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-TEPJF, Madrid, 2011.

Rivera León, Mauro Arturo. "Deliberación, democracia y medios: el papel del Canal del Congreso en la función parlamentaria", Canal del Congreso, México, 2012.

Rivera León, Mauro Arturo. "Inmunidad parlamentaria en México: un análisis crítico del fuero constitucional", *Dikaion*, Chía, año 26, vol. 21, núm. 1, junio de 2012.

Rousseau, Jean-Jacques. *El contrato social* (trad. Rafael Rutiaga). Editorial Tomo, México, 2003.

- Salgado, Luis y Salazar, Pedro. "Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma", *América Latina. Tendencias y Perspectivas*, IJ-UNAM, México, 2009.
- Santamaría Ossorio, Julián. "El debate sobre las listas electorales", en *El debate sobre la Crisis de la representación política*, Porras Nadales, Antonio, Tecnos, Madrid, 1996.
- Sartori, Giovanni. *Homo Videns: La sociedad teledirigida*, Tauros, Madrid, 1999.
- . *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, México, 2008.
- . *Teoría de la Democracia: El debate contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2010.
- von Münch, Ingo (coord.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 2012.
- Zacharzewski, Anthony y Connolly, Paul. "Media regulation and Democracy", *The democratic society*, UK, Julio de 2012.
- Zovatto, Daniel (compilador). *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*, International Idea/IJ-UNAM, México, 2006.

Categoría B

Transparencia y **rendición de cuentas** en el ámbito legislativo: La contribución de la **televisión** parlamentaria. El caso del Canal del **Congreso** de los Estados Unidos Mexicanos



Héctor Noé Hernández Quintana

Seudónimo: Demos

Resumen

A quince años de que vio la luz, el Canal del Congreso se ha constituido como una de las principales fuentes informativas sobre el quehacer parlamentario en México, rompiendo con ello el monopolio que ostentaban en este rubro los medios comerciales. La relevancia del Canal del Congreso radica en que su labor “contribuye de modo sustancial a desprivatizar la política, que siempre ha sido en México materia poco menos que secreta, sobre todo en lo que se refiere a la toma de decisiones, los debates que la anteceden, la rendición de cuentas; el papel de los partidos, de las fracciones parlamentarias, de las cúpulas y los personajes políticos” (Caballero, 2002).

El objetivo central del presente ensayo es analizar la manera en que la labor del Canal del Congreso ha contribuido al desarrollo democrático de México. Se concluye que dicha aportación se cristaliza en la medida en que su trabajo informativo tiene un impacto positivo en dos dimensiones que hacen posible la existencia de un parlamento abierto

y, en general, de un sistema democrático, a saber: en primer lugar, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública parlamentaria, la transparencia de la actividad legislativa y la rendición de cuentas de los representantes políticos; y en segundo lugar, estrechamente relacionada a la dimensión anterior, la preservación y fortalecimiento de la esfera pública. Para apoyar este argumento se realiza una reflexión en torno a los conceptos de derecho de acceso a la información pública, la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas, así como la importancia de aplicar estos principios al ámbito legislativo. También se analizan las características y principios definitorios de los medios de comunicación de servicio público y la manera en que éstos satisfacen el derecho de acceso a la información y fortalecen el campo de la esfera pública. Todo ello permitirá precisar la aportación del Canal del Congreso al desarrollo democrático de México.

"Antes de pasar a individualizar las operaciones de una asamblea, pongamos a la cabeza de su reglamento la ley más acomodada para afianzarle la confianza pública, y encaminarla constantemente hacia el fin de su institución. Esta ley es la de la publicidad."

JEREMY BENTHAM, TÁCTICAS PARLAMENTARIAS, 2002

Introducción

Si se revisa la historia reciente del Congreso de la Unión, se colige que uno de sus eventos políticos más importantes de las últimas décadas es, en primer lugar, el resurgimiento e institucionalización de la pluralidad política partidista en su seno y, con ello, la revitalización de sus funciones parlamentarias; en segundo lugar, el surgimiento del Canal del Congreso como vínculo de la representación política nacional con la sociedad. El Congreso de la Unión, al ser cuna de la pluralidad política del país y el lugar donde se debaten los problemas de la realidad nacional, se ha convertido en uno de los pilares de la democracia mexicana

y uno de los protagonistas centrales de la vida política de nuestro país, después de décadas de estar bajo influencia de un solo partido y bajo control presidencial. De ahí que el Congreso mexicano se haya constituido también en una importante fuente de información política.

Ahora bien, si durante la mayor parte del siglo xx el Congreso mexicano era prácticamente inaccesible a la ciudadanía (más allá de los órganos de información parlamentaria, la prensa escrita y la televisión comercial) y era “ajeno al control porque nadie conocía su información” (Nava, Luna y Villanueva, 2006), el nuevo contexto político exige al Poder Legislativo abrirse a la inspección pública y a la evaluación ciudadana.

Sin embargo, a la par de estos cambios, uno de los problemas centrales de la joven democracia mexicana es el creciente desprestigio y desconfianza existente entre la ciudadanía respecto de las instituciones principales de la democracia representativa: el Congreso, los partidos políticos y los representantes políticos, así como el escaso conocimiento del trabajo parlamentario. Es necesario agregar a ello, la mala calidad de la información que proporcionan los medios de comunicación comerciales (principalmente la televisión) en torno a las actividades legislativas, pues dicha información tiende a ser incompleta, descontextualizada y amarillista, lo cual no contribuye a formar una ciudadanía mejor informada.

El objetivo del presente ensayo es analizar la manera en que la labor del Canal del Congreso ha contribuido al desarrollo democrático de México. Para cumplir con el objetivo planteado, se lleva a cabo una reflexión del canal parlamentario a partir de dos temas interrelacionados: los mecanismos de control del poder político (el derecho de acceso a la información pública gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas) y el debate en torno a la importancia de los medios de comunicación de servicio público para el desarrollo democrático nacional. El lector verá en las siguientes páginas que el Canal del Congreso contribuye al desarrollo democrático de México, en la medida en que su trabajo informativo tiene un impacto positivo en dos dimensiones necesarias para concebir un sistema democrático: en primer término, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública parlamentaria,

la transparencia de la actividad legislativa y la rendición de cuentas de los representantes políticos, y en segundo lugar, estrechamente relacionada a la dimensión anterior, la preservación y fortalecimiento de la esfera pública. Se parte de la idea de que la transparencia y la rendición de cuentas de los órganos de gobierno y de representación política, así como la existencia de una diversidad y pluralidad de medios de información y comunicación, son elementos fundamentales de los sistemas democráticos.

Frente a la obligación de los parlamentarios mexicanos a transparentar sus acciones, y frente al desprestigio, desconfianza y desconocimiento de su labor por parte de una proporción importante de la población, el trabajo del Canal del Congreso cobra gran relevancia, pues por un lado su propósito es hacer públicos los debates y resoluciones que tienen lugar en la institución parlamentaria y, por otro, su objetivo es lograr entre la ciudadanía un mayor conocimiento y valoración del trabajo parlamentario.

El ensayo se encuentra dividido en dos apartados. El primero tiene dos propósitos: en primer lugar, definir algunas nociones que serán de utilidad: el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas; en segundo lugar, explicar la importancia del derecho de acceso a la información y la transparencia en el ámbito legislativo, así como los déficits que existen en México alrededor de esta materia.

El segundo apartado tiene como objetivo explicitar las características y principios definitorios de los medios de comunicación de servicio público. En la última parte del ensayo —y con base en las reflexiones vertidas en los primeros apartados— se procede a analizar la aportación del Canal del Congreso al desarrollo democrático de México. En las conclusiones se realiza una breve recapitulación de lo tratado a lo largo del ensayo, se elaboran algunas críticas y se mencionan diversas propuestas que podrían mejorar el carácter de servicio público que ostenta este canal parlamentario.

“Un pueblo que desea gobernarse a sí mismo necesita armarse con el poder que le proporciona la información. Un gobierno del pueblo sin información para todo el pueblo o sin los medios para obtenerla, no es más que el prólogo de una farsa o de una tragedia, o tal vez de ambas cosas.”

JAMES MADISON JAMES, CARTA A W.T. BARRY,
4 DE AGOSTO DE 1822

I. La transparencia y rendición de cuentas: principios de la democracia

1. Los mecanismos de restricción del poder político

Durante la mayor parte del siglo XX, México vivió bajo un régimen autoritario, de partido hegemónico y presidencialista.¹ En este régimen, y por décadas, era común la opacidad de las actividades de gobierno, el secretismo en la administración pública y el uso patrimonialista de la información (López, 2009; López y Arellano, 2008). Dada la inexistencia de un sistema real y efectivo de contrapesos al ejercicio del poder político, así como una efectiva fiscalización del gasto público, los funcionarios y gobernantes de los distintos niveles tenían el poder de manejar de manera discrecional los recursos públicos que se les asignaban. Un ejemplo de esta discrecionalidad fue el empleo de “partidas secretas” por parte de los presidentes mexicanos.²

¹ El presidencialismo mexicano tuvo como bases la capacidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de controlar al mismo tiempo el Poder Ejecutivo y el Legislativo, la disciplina partidaria en el Congreso y la influencia presidencial sobre el partido dominante (Weldon, 1997). Esto hizo que durante décadas, la figura presidencial se convirtiera en el centro de poder dominante del sistema político mexicano. Sobre este tema véase: Casar (1996), Cosío (1972) y Carpizo (1977).

² Las partidas secretas (que con el nombre de “Gastos Contingentes” se encontraba incluida desde 1985 en el ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”) eran cuantiosos recursos que fueron empleados de forma exclusiva por los presidentes mexicanos sin conocerse realmente el objetivo de su uso y su destino final y sin que aquéllos tuvieran que rendir cuentas sobre su ejercicio, es decir, sin control alguno. “Lo cierto es que, de acuerdo a las leyes mexicanas, los presidentes mexicanos tienen derecho a una ‘partida secreta’, que pueden gastar como quieran y que, utilizando ese privilegio, en-

Por el contrario, en el contexto político actual de nuestro país, se está de acuerdo en que quienes ejercen la autoridad pública o manejan recursos públicos tienen la obligación de responsabilizarse de sus actos frente a la ciudadanía, deben proporcionar información sobre sus decisiones y deben permitir que sus acciones sean evaluadas por los ciudadanos. Esto es posible gracias al ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública, las políticas de transparencia gubernamental y, en general, el funcionamiento eficaz de mecanismos institucionales de rendición de cuentas. Empero, ¿en qué consiste cada uno de estos instrumentos?

El derecho de acceso a la información pública forma parte del derecho a la información, entendido como “la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada” (Villanueva, 2009:15; Villanueva, 2005:58). De tal suerte que el derecho de acceso a la información pública es “la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática” (Villanueva, 2009; Villanueva, 2006).³

La noción de transparencia gubernamental está estrechamente relacionada tanto al derecho de acceso a la información pública como a la idea de la publicidad de los actos del Estado como medio de control para prevenir el uso arbitrario del poder político. La transparencia alude a un orden institucional y una política gubernamental que tienen como fin garantizar el derecho que poseen los ciudadanos a saber de las cosas públicas y el derecho a recibir explicaciones y justificaciones de parte de sus gobernantes en torno a la toma de decisiones (Marván y Corona, 2005). Empero, también responde a la obligación de los actores gubernamentales a conducirse bajo el principio de la transparencia,

tre 1983 y 1997, tres presidentes han manejado cerca de mil 342 millones de dólares”, afirma Sergio Aguayo (Aguayo, 1997). También véase Jaime y Avendaño (2011), Alianza Cívica (2004), y Gómez (1996).

³ Sobre este tema también consúltese: López (2009 y 2007), Ackerman y Sandoval (2009), Carbonell y Bustillos (2008) y Fox (2008).

a que sus acciones y decisiones no se lleven a cabo en la opacidad sino que se realicen a la luz pública, de frente a la ciudadanía, en vez de acuerdos o pactos secretos efectuados entre la clase política.⁴

Ahora bien, el derecho de acceso a la información pública en tanto derecho fundamental, y la transparencia como exigencia ciudadana y obligación del Estado, constituyen instrumentos para la rendición de cuentas en un Estado democrático de derecho. La rendición de cuentas puede ser definida como el conjunto de instrumentos jurídicos, políticos e institucionales que tienen como fin el control del poder político y, con ello, prevenir su uso arbitrario. La rendición de cuentas —escribe Andreas Schedler— “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” (Schedler, 2009). Las dos primeras dimensiones se refieren al elemento informativo y argumentativo de la rendición de cuentas y tienen una estrecha relación con las nociones de acceso a la información pública y la transparencia, pues aluden, en primer lugar, al derecho fundamental de las personas a tener acceso y recibir información que se encuentra en posesión de los órganos del Estado y la obligación de éste de proporcionarla; y en segundo lugar, hacen referencia al derecho de la ciudadanía a recibir explicaciones y justificaciones de parte de quienes ejercen la autoridad pública.⁵ No obstante, para concebir una rendición de cuentas efectiva, es necesario que existan mecanismos institucionales destinados sancionar actos contrarios al interés público, ya que “a menos que exista cierto castigo

⁴ De ahí que sea posible definir la democracia, siguiendo a Norberto Bobbio, como “el gobierno del poder público en público” (Bobbio, 1986:65).

⁵ En relación al elemento informativo y argumentativo de la rendición de cuentas, cabe citar las palabras de Luis F. Aguilar: “[...] los dirigentes de gobierno y los administradores expertos en vez de pretender aislarse infructuosamente en sus discusiones internas y decidir entre ellos los planes y programas, deben estar dispuestos a abrirse a la comunidad política y civil, a dar explicaciones, a ofrecer argumentos valorativos, a debatir y persuadir, a aprender y corregir. No hay nada más contradictorio a la naturaleza de la autoridad pública, la política pública y la administración pública, que el secreto, la arbitrariedad injustificable, la oposición a toda forma de rendición de cuentas (Aguilar, 1997:14).

para abusos demostrados de autoridad, no hay Estado de derecho ni rendición de cuentas” (Schedler, 2009:19; también consúltese: Crespo, 2001; López, Merino y Morales, 2011 y Ugalde, 2002).

En virtud de ello, el derecho de acceso a la información pública, la transparencia de las acciones gubernamentales y la rendición de cuentas, permiten concebir un poder político que se ejerce en público y que está bajo vigilancia ciudadana, que su ejercicio trae consigo explicaciones y justificaciones y que está sujeto a sanciones cuando no se utiliza con el propósito de hacer valer los intereses de la ciudadanía. Pues bien, es en estas tres dimensiones de la restricción del poder político que la labor del Canal del Congreso tiene un impacto positivo, particularmente en la satisfacción del derecho de acceso a la información pública parlamentaria y la transparencia de la actividad legislativa. Pero, ¿por qué los parlamentos deben transparentar sus acciones y rendir cuentas a la ciudadanía?

2. Hacer visible al Poder Legislativo: ¿por qué?

Las asambleas parlamentarias son los órganos conferidos de la representación popular, donde los representantes políticos son mandatarios de la ciudadanía. Esto es así porque los primeros fueron elegidos por la ciudadanía con el fin de que sean representados sus intereses. Así, su cargo y su legitimidad se deben a la voluntad popular. Es precisamente por la existencia de este mandato que los representantes políticos están obligados a conducirse bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, al tiempo que los parlamentos funcionan como control y contrapeso de otros poderes estatales, también las asambleas parlamentarias deben estar sujetas a controles, principalmente al control ciudadano, para lo cual deben permitir que sus acciones estén bajo escrutinio público y deben proporcionar la información necesaria para evaluar su labor y desempeño. “[...] un parlamento que restringe la información de sus acciones o informa parcialmente sobre cada una de las funciones que desempeña, no rinde cuentas”, afirma Khemvirg Puente (Puente, 2011).

Ahora bien, para Carl Schmitt, la representación no es posible si no se desarrolla en la esfera de la publicidad:

La representación puede tener lugar solamente en la esfera de la publicidad. No hay ninguna representación que se desarrolle en secreto... Un parlamento tiene un carácter representativo únicamente en cuanto se cree que su actividad sea pública. Reuniones secretas, acuerdos y decisiones secretas del comité que se quiera pueden ser muy significativos e importantes, pero jamás pueden tener un carácter representativo (citado en Bobbio, 1986).

Por lo tanto, sin la publicidad de los actos del parlamento, no puede pensarse la propia acción de representación política, pues pierde sus objetivos y su sentido. Además, la publicidad de las asambleas trae consigo diversos beneficios, tanto para los ciudadanos como para sus representantes, tal como lo expuso Jeremy Bentham.

En sus *Tácticas parlamentarias*, Bentham afirmó en 1822 que las asambleas parlamentarias, antes de realizar cualquier otra actividad, deben instituir en su orden reglamentario el principio de la publicidad: "Antes de pasar a individualizar las operaciones de una asamblea, pongamos a la cabeza de su reglamento la ley más acomodada para afianzarle la confianza pública, y encaminarla constantemente hacia el fin de su institución. Esta ley es la de la publicidad" (Bentham, 2002:83). El primer beneficio de la publicidad parlamentaria consiste en "contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación", y con ello asegurar que sus acciones estén encaminadas a garantizar los intereses de la ciudadanía. El segundo beneficio de la transparencia legislativa reside en asegurar "la confianza del pueblo y su consentimiento en las resoluciones legislativas", ya que si se legisla en la opacidad es muy probable que las resoluciones de la asamblea merezcan una amplia desconfianza y descrédito de parte de los representados. El tercer beneficio de la publicidad consiste en "proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa", pues la publicidad proporciona a los ciudadanos los conocimientos necesarios para evaluar y exigir cuentas a sus representantes políticos. Finalmente, Bentham consideró que la pu-

blicidad podría “proporcionar a la asamblea la facultad de aprovecharse de las luces del público”, es decir, la oportunidad de atraerse personajes ilustrados (Bentham, 2002, también véase Aguilar, 2006). Una vez dicho esto, conviene preguntarse lo siguiente: ¿qué actividades deben transparentar los parlamentos?

3. Hacer visible al Parlamento: ¿qué se debe transparentar?

De acuerdo a la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria (suscrita por el Senado de la República en mayo de 2012), “la información parlamentaria pertenece al público, los ciudadanos deben poder reutilizar y volver a publicar la información parlamentaria, en su totalidad o en parte. Las excepciones o limitaciones a este principio de publicidad deberán ser específicamente definidas por la ley” (OpeningParliament, 2012:2).⁶ La declaración referida insta a los congresos a que proporcionen información oportuna y completa que incluya:

La información parlamentaria incluye información acerca de los roles y funciones del parlamento, y la información generada durante el proceso legislativo, incluido el texto de la legislación aprobada y las enmiendas, los votos, la agenda parlamentaria y calendario, actas plenarias y de comisión, información histórica, y toda otra información que forma parte del expediente parlamentario, como los informes creados por o para el parlamento. El parlamento proporcionará información sobre su gestión y administración, el personal parlamentario e información completa y detallada sobre el presupuesto parlamentario. El parlamento proporcionará información sobre los antecedentes, actividades y asuntos de los miembros, incluyendo información suficiente a los ciudadanos para tomar decisiones informadas con respecto

⁶ Los tipos de información que genera el Poder Legislativo pueden ser clasificados de acuerdo a las funciones que ejerce la propia institución parlamentaria, tal como argumentan los investigadores Salvador Nava, Issa Luna y Ernesto Villanueva: a) la función representativa, b) la función deliberativa, c) la función legislativa, d) la función de control, e) la función presupuestal, f) la electoral, g) la de comunicación e información, h) la jurisdiccional, e i) las funciones concernientes a las tareas administrativas (Nava, Luna y Villanueva, 2009:1296-1300, también véase Nava, Luna y Villanueva, 2006:16-18).

a su integridad y probidad, y los posibles conflictos de interés (OpeningParliament, 2012:2; también véase Vial, 2010:18-19).

En México, la transparencia de la actividad parlamentaria ha mostrado algunos déficits. De acuerdo a los resultados para México del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (2012), elaborado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL),⁷ los rezagos que observa México en esta materia son los siguientes: a) no existe un marco normativo claro y específico que permita garantizar el derecho de acceso a la información pública parlamentaria de manera plena (también véase Corral, 2014 y Corral y Solís, 2005); b) a pesar de su importancia en tanto que concentran la mayor cantidad del trabajo legislativo, no se ofrece información suficiente y actualizada en torno al trabajo realizado en las comisiones legislativas; c) no hay una regulación del cabildeo y los intereses extraparlamentarios; y d) no se proporciona información suficientemente desagregada en torno al ejercicio del presupuesto de ambas cámaras del Congreso de la Unión, ni se presentan justificaciones sobre las considerables ampliaciones presupuestales (RLTL, 2012 y 2010).⁸

En concordancia con lo argumentado en el párrafo anterior, es de particular importancia promover un mayor flujo de información, publicidad y rendición de cuenta de las actividades desarrolladas por los representantes políticos en las comisiones legislativas del Congreso

⁷ La RLTL está integrada por 17 organizaciones especialistas y promotoras de la transparencia en el ámbito legislativo. Los países que participan en la red son: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú y Venezuela. El Índice se construyó a partir de un cuestionario compuesto de 193 (aplicado de octubre a diciembre de 2011), el cual aborda cuatro dimensiones: la normatividad, la labor legislativa, el presupuesto y la gestión administrativa y la atención y participación ciudadana. Las preguntas fueron respondidas por las organizaciones civiles que monitorean el trabajo legislativo en sus respectivos países. Posteriormente, los resultados finales de la evaluación fueron revisados por la RLTL en su conjunto.

⁸ No obstante que el estudio se circunscribe al año 2011, los datos presentados en este estudio siguen siendo válidos por cuanto que los déficits de transparencia que se mencionan son vigentes, tal como lo han dado a conocer diversas organizaciones de la sociedad civil (véase Integralia, 2013; Nieto, 2013; Nieto y Jiménez, 2013; y Corral, 2013).

mexicano (Nacif y Sada, 2006; Sada y Sada, 2006; Nava, Luna y Villanueva, 2006:39). Es igualmente relevante transparentar los criterios con que se maneja la agenda legislativa (¿por qué unas iniciativas se votan y otras se van a la llamada “congeladora”?, lo anterior en el entendido de que dichas iniciativas sin dictaminar tienen un costo en tiempo y recursos) (Nava, Luna y Villanueva, 2006).⁹ De igual importancia resulta la publicidad de las negociaciones políticas que llevan a cabo las bancadas entre sí, con el gobierno y las negociaciones que realizan los legisladores en lo individual (Ibíd:40). Del mismo modo, la transparencia parlamentaria debe incluir la acción política y social que realizan los representantes políticos a nivel local. Asimismo, resulta importante también garantizar una mayor publicidad del cabildeo.¹⁰ De igual relevancia resulta la publicidad de los gastos del Congreso de la Unión, lo cual implica proporcionar información completa y detallada sobre el ejercicio del gasto público que llevan a cabo los distintos órganos legislativos (Nava y Ortiz, 2007). Conviene detenerse un poco más en este último punto.

Los coordinadores de los grupos parlamentarios, quienes concentran el poder en el Congreso, han distribuido cuantiosos recursos (principalmente subvenciones) sin explicar su destino y justificar su empleo (Casar, 2011a; Casar, Marván y Puente, 2010), recursos que no han podido ser fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) debido a que la normatividad vigente obliga solamente a los líderes de las bancadas a emitir recibos que comprueben la aplicación de dichos recursos, sin saber si éstos se emplearon efectivamente para la realización de los trabajos legislativos. Por ejemplo, en el reciente Informe de la Cuenta Pública 2012, como sucede con la mayoría de los informes

⁹ De tal suerte que “el principio de máxima publicidad aplicado a la tarea legislativa tiene que consistir en la información de lo que se hace, se tiene y también aquella referente a lo que no se hace, se detiene u obstaculiza” (Nava, Luna y Villanueva, 2006:39).

¹⁰ Se requiere, como señala Javier Corral, “[...] un registro pormenorizado de los intereses profesionales, económicos y familiares de cada legislador para evitar tanto el tráfico de influencias como el propio conflicto de intereses. Si los cabilderos externos —sin reglas para encauzar debidamente su acción de interlocución— acechan preocupantemente al Congreso, lo más delicado son los cabilderos disfrazados de legisladores. El contubernio entre éstos es demoledor para el interés público” (Corral, 2013).

de años anteriores, la ASF señala que al solicitar la documentación justificativa y comprobatoria de la aplicación de 1,122,790.1 miles de pesos de subvenciones erogados en la partida 3991 (“Asignación a los grupos parlamentarios”), la Cámara de Diputados proporcionó solamente los comprobantes de los importes y conceptos que fueron transferidos a dicha partida durante el ejercicio 2012, pero “no se proporcionó la documentación que sustente la aplicación de los recursos otorgados”, por lo que persiste una limitada rendición de cuentas en el ejercicio de estos recursos, “sobre todo si se considera que dicho concepto tuvo ampliaciones presupuestarias netas en el ejercicio de 2012 por 597,731.9 miles de pesos, que representaron un 115.5 por ciento adicional al presupuesto originalmente asignado” (ASF, 2014:10-11).¹¹

Lo anterior constituye un ejemplo de cómo algunos órganos estatales siguen empleando “partidas secretas” por las que cuantiosos recursos son ejercidos de manera discrecional y sin rendición de cuentas. Para contrarrestar esta situación resulta necesario realizar los cambios a la normatividad vigente con el fin de que la ASF pueda llevar a cabo una fiscalización efectiva de la distribución y ejercicio del presupuesto en los distintos órganos del Congreso de la Unión, incluidas, por supuesto, las asignaciones a los grupos parlamentarios. Además, como una primera propuesta de este ensayo, sería apremiante que a la par de los espacios creados por el Canal del Congreso para transmitir actividades del Poder Legislativo en torno a sus funciones de representación política, legislativa, deliberativa, de control, presupuestal, entre otras, también se introduzca un espacio televisivo destinado a proporcionar información clara y detallada a la ciudadanía en torno a la manera en que se ejercen los recursos públicos en el Congreso de la Unión, así como información de otros rubros enumerados en este apartado donde existe todavía una reducida transparencia. De igual importancia sería que

¹¹ Otros ejemplos de la opacidad en el manejo de recursos públicos que tiene lugar en el Poder Legislativo se encuentran en las siguientes fuentes: Integralia (2013:1-2), Nieto (2013) y Páez, (2013). Asimismo, consúltese: Casar, Marván y Puente (2010), Casar (2011a y b), Editorial (2009), Méndez y Garduño (2009), Peláez (2011), García (2012a y b), García y Michel (2012) y Michel (2012).

el Congreso mexicano y el Canal del Congreso celebraran acuerdos con aquellas organizaciones de la sociedad civil cuya labor es monitorear la actividad legislativa y la evaluación del trabajo parlamentario en México, así como con instituciones de educación superior y centros de investigación, con el fin de construir indicadores de desempeño legislativo y reunir toda aquella información que permita evaluar el trabajo de los legisladores mexicanos, información que deberá hacerse pública en un espacio del canal parlamentario destinado para ello. En fin, sería un espacio de evaluación del trabajo parlamentario.¹² Sin duda, crear este espacio significaría un avance considerable en la transparencia y rendición de cuentas del Poder Legislativo en México.¹³

¹² Algunas de estas organizaciones son: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Impacto Legislativo, Integralia y próximamente Métrica Pública, A.C.

¹³ Los déficits de transparencia del Congreso mexicano y el escaso conocimiento de la ciudadanía respecto de la labor legislativa favorece la desconfianza y la percepción negativa sobre esta institución (Arellano, 2009:2). Según la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) (2012), en una escala del 0 al 10, las instituciones con mayor confianza entre los mexicanos son la familia (7.8), los médicos (6.6) y la Iglesia (6.4); mientras que las de menor confianza son la Policía (4.3), los partidos políticos (4.4), los senadores (4.4), los diputados (4.4) y sindicatos (4.5). Asimismo, el 80.67 por ciento de las personas entrevistadas consideró que al elaborar leyes, los diputados toman más en cuenta los intereses de los partidos políticos, los intereses del Presidente o los suyos, y sólo un 14.15 por ciento opinó que en dicha labor toman en cuenta los intereses de la población (SEGOB, 2013). Véase también: Fundación Este País (2009:14).

“Es en el campo de la información donde la televisión pública adquiere hoy una posición de referencia y de utilidad social. Frente al giro tabloidizante de los noticieros en las cadenas comerciales, y la disminución del rigor en la construcción de la realidad de otros medios, la televisión pública está llamada a ofrecer, con autonomía de los gobiernos y de la tensión política de los partidos, soluciones que eviten un déficit de información que ocasionaría una democracia deficitaria.”

BERNARDO DÍAZ NOSTRY, *EL SENTIDO DEMOCRÁTICO DE LOS MEDIOS PÚBLICOS*, 2010.

II. Transparencia y rendición de cuentas en el ámbito legislativo: la aportación del Canal del Congreso

1. La radiotelevisión de servicio público

Los medios públicos pueden ser definidos a partir de tres criterios, a saber: sus objetivos, el actor al que se dirigen y su posición frente al poder político y económico. En primer lugar, la radiotelevisión de servicio público tiene como objetivo central la satisfacción de dicho servicio, lo cual implica tomar en cuenta dos aspectos estrechamente relacionados: en primer término, a) que los medios públicos tienen como funciones concretas informar, educar, difundir la cultura y proporcionar entretenimiento y, en segundo término, b) que la labor de dichos medios tiene un impacto positivo en la preservación, fortalecimiento y ampliación de la esfera pública, siendo todo ello lo que otorga a la radiotelevisión pública un amplio valor social.

Los medios públicos satisfacen el derecho fundamental de acceso a la información. Éstos proporcionan información veraz, imparcial y equilibrada sobre temas de interés público y, al mismo tiempo, producen espacios para la interlocución y debate de las diversas expresiones sociales, políticas y culturales existentes en la sociedad, logrando con ello el fortalecimiento de la esfera pública, concebida como: “el lugar donde los ciudadanos tienen libre acceso a la información y el saber,

y pueden expresar sus propias opiniones. Este lugar es independiente de los intereses económicos privados y de las autoridades políticas” (Atkinson, 1998:39). La esfera pública, cuyo núcleo es la comunicación, es un espacio donde todos los ciudadanos pueden acceder y participar en igualdad de condiciones, un espacio donde los ciudadanos debaten, expresan sus opiniones y buscan soluciones a los problemas públicos.

En cambio, los medios comerciales y los medios estatales (estos últimos controlados por el poder político), aunque pueden cultivar en algún momento el servicio público, éste no es su objetivo central. Los medios públicos generan un espacio de debate público y no espacios para la comercialización de productos y servicios ni para el fortalecimiento del poder político; objetivos éstos, de los medios comerciales y los medios gubernamentales, respectivamente.¹⁴

En segundo lugar, la radiotelevisión de servicio público se dirige al individuo en tanto ciudadano y en tanto públicos, y no como potenciales consumidores de productos y servicios ni meros receptores de propaganda política (Ortega, 2004 y 2010). Los medios públicos están al servicio de la ciudadanía y adoptan el punto de vista de ésta y no el punto de vista de los propietarios de los medios privados ni tampoco el punto de vista de las autoridades gubernamentales (Portales, 2001).

La radio y televisión de servicio público hace suya una concepción amplia de la ciudadanía, entendiendo ésta no sólo en su elemento jurídico-político sino en su nivel multicultural (ciudadanía multicultural). De ahí que los medios públicos deban proporcionar espacios a las diversas expresiones sociales y políticas de lo local y nacional, así como la diversidad cultural de que está hecho lo nacional (Martín-Barbero, 2001; también remítase a Aranda, 2005; y Jakubowicz, 2010). En fin, en los medios públicos encuentran un espacio los grupos sociales que normalmente son excluidos en los medios comerciales. Por ello, para

¹⁴ La programación comercial “tiene como meta un solo propósito y ambición, esto es obtener la mayor cantidad de comerciales y la obtención de recursos adicionales captando el mayor número de espectadores mediante un contenido sensacionalista, popular y atractivo, sin tomar en consideración el interés público” (UNESCO y AMIC, 2006:34).

la radio y televisión de servicio público no existe el público sino una diversidad de públicos, diversidad que se ve reflejada en sus contenidos.

En tercer lugar, los medios públicos son tales solamente si son independientes de intereses comerciales y/o políticos, ya que cuando no es así, cuando están sujetos a los imperativos del mercado y/o del poder político, no están en condiciones de cumplir de manera plena su objetivo que es, como se ha visto, la satisfacción del servicio público. En tales situaciones, no hay libertad para expresar las opiniones y críticas y, por tanto, los medios no pueden adoptar el punto de vista de la ciudadanía. La experiencia pasada y presente enseña que ni los medios comerciales ni el poder político de manera *directa* pueden garantizar el cumplimiento del servicio público inherente a la radio y televisión pública, porque no es su objetivo central. Empero, de la mano de esta característica fundamental de los medios públicos que es la independencia, va el hecho de que dichos medios deben ser impulsados y promovidos por el Estado, porque ello implica fortalecer la esfera pública.¹⁵

De acuerdo a la UNESCO, son al menos cuatro principios que definen la radiotelevisión pública, a saber: a) la universalidad: los medios públicos deben ser accesibles a todos los ciudadanos en el territorio nacional; b) la diversidad: el servicio público de radio y televisión debe garantizar la diversidad al menos de tres maneras: en cuanto a los géneros emitidos,

¹⁵ En síntesis, tal como refiere el Consejo de Europa: “Los medios públicos deben proveer a toda la sociedad de información, cultura, educación y entretenimiento, estimular la ciudadanía social, política y cultural y alentar la cohesión de la sociedad. Para ello es típicamente universal en términos de contenido y acceso. Ello garantiza independencia editorial e imparcialidad, provee un referente de calidad, ofrece variedad de programas y servicios viendo por las necesidades de todos los grupos de la sociedad, y públicamente rinde cuentas de sus actos” (citado en Navarro y Villanueva, 2008:57). Por su parte, Nicholas Garnham afirma que: “La esencia de la radio y la televisión de servicio público es proporcionar a todos los ciudadanos, en iguales condiciones y como condición que potencia esa ciudadanía, un lugar de expresión cultural e intercambio gracias al cual se forman las identidades sociales, y de acceso a la información y a los debates en los que se debe basar la política democrática. Para desempeñar esta función ese lugar debe estar, en la medida de lo posible, libre de los efectos distorsionadores del ejercicio del poder económico o estatal” (citado en Atkinson, 1998:41). El lector podrá obtener una lista amplia de las características de los medios públicos en Esteinou (2005:276).

el público destinatario (los públicos) y los temas tratados; c) la independencia: la radiotelevisión pública debe ser independiente de presiones comerciales y políticas; y d) la especificidad: los medios públicos deben distinguirse de los otros medios de comunicación a través de la innovación y la creación de nuevos espacios y géneros (UNESCO, 2001).¹⁶

En resumen, los medios públicos no son medios comerciales ni gubernamentales, pues no tienen como objetivo un interés económico o político. Su propósito es la satisfacción del servicio público en un sistema democrático. Son autónomos del poder político y económico, y se dirigen al individuo en tanto ciudadano y no en tanto consumidor o receptor de propaganda política.

Antes de seguir adelante, conviene hacer una breve recapitulación de los temas abordados hasta el momento. Se dijo al principio de este ensayo que el derecho de acceso a la información pública, las obligaciones de transparencia gubernamental y, en general, los mecanismos de rendición de cuentas, constituyen instrumentos necesarios para el control del poder político y, con ello, prevenir su uso arbitrario. Posteriormente, se afirmó que los representantes políticos, en tanto mandatarios del pueblo, están obligados a transparentar sus acciones y a rendir cuentas a la ciudadanía sobre las decisiones que toman en nombre de ella. En seguida, dado que el Canal del Congreso se instituye como un medio público, se procedió a analizar los elementos definitorios y características fundamentales de los medios de comunicación de servicio público. Una vez examinadas estas temáticas, corresponde ahora analizar la manera en que el Canal del Congreso contribuye al desarrollo democrático de México.

¹⁶ Una clasificación similar para la televisión pública se encuentra en Portales (2001:130-131) y más recientemente en UNESCO y Canal Once (2007).

2. Construyendo un parlamento abierto y un nuevo foro público: la aportación del Canal del Congreso

Del conjunto de medios públicos existentes en México, el Canal del Congreso salta a la vista debido a la importante función social que desempeña: ser canal de comunicación entre la sociedad mexicana y la representación política nacional. Este medio público surgió a partir de una iniciativa presentada el 17 de noviembre de 1997 por la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura.¹⁷ Vio la luz finalmente en agosto de 1999 con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Empero, fue a partir del 2000 cuando inició transmisiones ininterrumpidas a través del sistema de televisión restringida y los sistemas de telecomunicaciones públicas (Ortega, 2006).¹⁸

El órgano rector del canal parlamentario es la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso, integrada por diputados y senadores de las principales fuerzas políticas. Cuenta además con un órgano plural de representación social: el Consejo Consultivo, integrado por especialistas en el campo de los medios de comunicación.

La labor del Canal del Congreso realiza dos grandes contribuciones al desarrollo democrático de México, a saber: a) su trabajo tiene un impacto positivo en tres dimensiones necesarias para concebir un parlamento abierto a las críticas y al diálogo público (y por tanto más democrático), así como un ejercicio del poder político que está sujeto a controles, a saber: el derecho de acceso a la información pública

¹⁷ Entonces presidida por el ahora Senador Javier Corral Jurado, del Partido Acción Nacional. Para una revisión de los debates políticos y gestorías que dieron origen al canal parlamentario se recomienda consultar Quiroz (2008).

¹⁸ El 10 de marzo de 2010, la Comisión Federal de Telecomunicaciones otorgó el permiso para transmitir su señal en televisión abierta digital en la zona metropolitana, para lo cual se le asignó el Canal 45 (XHHCU). En el marco de la celebración de su décimo quinto aniversario, los titulares del Canal del Congreso y del Organismo Promotor de Medios Audiovisuales (OPMA) firmaron un convenio de colaboración por el que el Canal del Congreso podrá transmitir a través de 16 señales digitales de televisión en todo el país y con ello obtener una cobertura de 56 por ciento de la población nacional.

parlamentaria, la transparencia de la actividad legislativa y la rendición de cuentas de los representantes políticos; y b) su labor contribuye en gran medida a la preservación y fortalecimiento de la esfera pública, siendo que ambas aportaciones guardan una estrecha relación.¹⁹

En cuanto al primer inciso, resulta relevante afirmar que la difusión de información legislativa y la comunicación del trabajo parlamentario son elementos centrales de la función de representación política que encarna el Congreso mexicano. Tal como Carl Schmitt argumentó: “un parlamento tiene un carácter representativo únicamente en cuanto se cree que su actividad sea pública”. En concordancia con ello, la relación de representación política sólo es posible si existe un flujo constante de información y comunicación entre los representantes políticos y los representados (Nava, Luna y Villanueva, 2009:1296-1300). De ahí que “la difusión de la cultura del acceso a la información es, por lo tanto, en el parlamento del siglo XXI, una función más de su cometido representativo” (Nava, Luna y Villanueva, 2006:44). Así, en la firma de la “Declaración sobre la importancia de impulsar la comunicación legislativa en México, para favorecer el acceso a la información, la transparencia y la democracia participativa”,²⁰ se determinó que los medios parlamentarios deben “considerar a la información y al conocimiento de la realidad nacional como un bien y un derecho público a los cuales tienen derecho de acceder y ejercer todos los mexicanos” (Comisión Bicameral, 2012:84 y 87).

La labor del Canal del Congreso satisface el derecho de acceso a la información pública parlamentaria y sitúa en la vitrina pública las actividades de los legisladores mexicanos. Este medio de servicio público constituye una de las principales fuentes por las que se transparenta la actividad de los parlamentarios mexicanos y posibilita ese flujo de información y comunicación necesario para hacer posible la representación política. En virtud de ello, el Canal del Congreso:

¹⁹ Más adelante se dirá, sin embargo, que dichas aportaciones tienen limitantes ya que por el momento su señal no es accesible a todos los mexicanos.

²⁰ Suscrita en agosto de 2011 por el Congreso de la Unión, los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el marco del “Primer Foro Nacional de Comunicación Legislativa”, evento que tuvo lugar en la sede de la Cámara de Diputados.

[...] responde al derecho y a la necesidad de los públicos de tener acceso a la información pública y a los procesos deliberativos que se desarrollan en el Congreso de la Unión. Como medio contribuye así a la salvaguarda y garantía del Estado democrático, considerando que la publicidad de los actos y acciones del Poder Legislativo es condición para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el fomento de la seguridad jurídica y de legitimidad democrática, y que el derecho a la información es un derecho fundamental y constitucional (Canal del Congreso, 2007).

La programación del Canal del Congreso pone especial énfasis en la transmisión de los trabajos legislativos que se realizan en ambas cámaras del Congreso de la Unión, que incluyen las sesiones plenarias, sesiones de comisiones, comparecencias, reuniones de trabajo, sesiones solemnes, conmemoraciones, foros, seminarios, diplomados, coloquios, noticias relacionadas con la actividad del Congreso, entre otras; rubros que llegan a representar un porcentaje importante de su programación total. De acuerdo al Sexto Informe de Actividades (mayo de 2012 a septiembre de 2013), la cobertura televisiva de los trabajos desarrollados en ambas cámaras representó el 67.6 por ciento de las horas transmitidas durante el periodo considerado, tal como se observa en el cuadro 1:

CUADRO 1. TRANSMISIONES DE ACTIVIDADES Y PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES DEL CANAL DEL CONGRESO (MAYO DE 2012 A SEPTIEMBRE DE 2013)

Origen de programas	Horas transmitidas	Porcentaje
Cámara de Diputados	3967:02:22	31.9
Senado de la República	4440:04:54	35.7
Producciones internas	3099:04:10	24.9
Producciones externas	836:58:40	6.7
Coproducciones	16:49:54	0.7
Total	12432:00:00	100

Fuente: Sexto Informe de Actividades (mayo de 2012 a septiembre de 2013) del Canal del Congreso (Canal del Congreso, 2013:10-11).

Si se agrega a ese porcentaje las horas de programación interna, se observa que, en conjunto, el 92.5 por ciento de la programación transmitida fue producida por el propio Canal del Congreso (transmisiones en vivo, posproducciones, series y programas), programación que tiene como referente principal el trabajo legislativo, y sólo el 7.4 por ciento corresponde a producciones de instituciones externas o coproducciones.

Ahora bien, la publicidad de los actos del Poder Legislativo que se lleva a cabo a través del Canal del Congreso y por otros medios, trae consigo consecuencias positivas sobre la representación política y sobre el trabajo parlamentario: genera un mayor acercamiento entre los ciudadanos y sus representantes políticos; crea las condiciones para mejorar la confianza ciudadana en los diputados y senadores; permite un mejor entendimiento y valoración del trabajo parlamentario,²¹ y mejora el trabajo legislativo.²²

21 En relación a este punto, conviene mencionar el esfuerzo que ha realizado el Canal del Congreso para hacer lo más entendible y comprensible posible los temas de la agenda legislativa, por lo que el Canal del Congreso puede ser concebido como “un instrumento de pedagogía ciudadana sobre el proceso legislativo y los debates parlamentarios” (Javier Corral Jurado, entrevistado por Quiroz, 2008:73). Al respecto, es necesario mencionar los programas de debate y análisis *Mesa de Diálogo* y *Debates*, pues ofrecen al público elementos de interpretación y comprensión de los temas relacionados con la actividad legislativa.

22 Por ejemplo, la publicidad de los actos de los legisladores ha mejorado el trabajo en comisiones. El senador Javier Corral, impulsor del Canal del Congreso, afirma: “La creación del canal vino a mejorar el trabajo y funcionamiento de las comisiones legislativas, era vergonzoso estar cite y cite a comisiones y que los legisladores no llegaran y que no hubiera quórum. Es una revolución al interior del Congreso mexicano. Ha tenido un impacto muy importante. Hoy las comisiones inician conforme la señal de un camarógrafo que dice: ‘ya estamos al aire o ya se está grabando’. En la actualidad, las comisiones pelean por ser difundidas; en cuanto se programa que estarán en vivo los legisladores, preparan discursos, posicionamientos, participan, asisten de manera puntual, existe quórum, la conducción no es la misma; esto le da una mayor actividad al interior del Congreso. El canal ha sido un instrumento de mejoría en la calidad parlamentaria del Poder Legislativo, creó conciencia en los representantes populares de lo que significa estar permanentemente en la televisión y que la gente te esté observando” (Javier Corral Jurado, entrevistado por Quiroz, 2008:73-74).

Asimismo, el Canal del Congreso pone a disposición de la ciudadanía la información y los conocimientos necesarios para que esté en condiciones de evaluar a sus representantes políticos en lo individual y colectivo, participar de manera informada y demandar a aquéllos la rendición de cuentas sobre sus actos. El acceso a la información parlamentaria y la posibilidad de que ésta sea analizada por la ciudadanía, constituyen elementos centrales de la rendición de cuentas en el ámbito legislativo, ya que “un ciudadano que carece de instrumentos legales para acceder a la información sobre el desempeño público de sus representantes, no podrá evaluar y eventualmente sancionar o premiar a quien le representa en el órgano legislativo” (Puente, 2009:10-11; Puente, 2011:264; también consúltese Peluffo, 2009:386). La información y el seguimiento del proceso político permiten a los ciudadanos identificar los buenos y malos representantes políticos según hayan respondido a sus intereses, y con ello puedan apoyarlos políticamente o sancionarlos en las urnas electorales. Lo anterior hace posible pensar un poder político controlado y una ciudadanía que posee la capacidad de ejercer control y contrapeso al poder político.²³

En síntesis, en tanto medio de servicio público, el Canal del Congreso ha construido un espacio para el análisis y discusión pública de los temas y problemas de la realidad nacional que son tratados y debatidos en el Congreso de la Unión. ¿Qué hacen los diputados y senadores, cómo lo hacen y por qué lo hacen?, son algunas interrogantes que el Canal del Congreso ayuda a responder. Es de vital importancia que los ciudadanos conozcan los criterios con que se toman las decisiones y se elaboran las leyes, ya que las resoluciones legislativas tienen una repercusión directa sobre su vida cotidiana, motivo por el cual el Canal del Congreso adquiere un gran valor social y democrático.

²³ Sin embargo, es necesario mencionar que el férreo control de los representantes políticos por parte de las dirigencias partidistas y la ausencia de la reelección legislativa consecutiva (que no esté controlada por los partidos), y aunado a ello la reducida disponibilidad de información parlamentaria, inhibe la capacidad de la sociedad para exigir cuentas al Parlamento.

Por otro lado, la labor del Canal del Congreso proporciona a los ciudadanos una esfera pública, un espacio donde éstos tienen acceso a la información necesaria para participar en la vida pública (saber para participar de manera informada). De tal suerte que el canal parlamentario, al garantizar el acceso ciudadano a las deliberaciones que tienen lugar en el Congreso mexicano, contribuye a forjar ciudadanos mejor informados, interesados en los asuntos públicos que son debatidos en ambas cámaras del Congreso de la Unión y ciudadanos que participan activamente en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. El Canal del Congreso genera un espacio para el debate, un diálogo público entre ciudadanos, y entre éstos y sus representantes políticos; diálogo que tiene como eje central los temas y problemas que se discuten en el Congreso mexicano. Construye ciudadanía no sólo a través de la difusión de información concerniente a la actividad parlamentaria, sino también a través de la difusión de los valores democráticos, la cultura política democrática y la educación cívica.

Por estas razones, porque promueve el acceso a la información parlamentaria, porque publicita los actos del Poder Legislativo y porque genera los insumos necesarios para que la ciudadanía exija cuentas a sus representantes políticos; porque contribuye al fortalecimiento de la esfera pública, a generar un mayor vínculo entre ciudadanos y representantes políticos, en un contexto donde la mayoría de los mexicanos desconoce la labor de estos últimos, es por lo que resulta legítimo contar con una televisión parlamentaria.

Por lo anterior, el Estado debe impulsar y promover la televisión parlamentaria en México y en general los medios públicos. Frente al predominio de los medios comerciales y las voces conservadoras que cuestionan su utilidad (dado que no alcanzan las altas audiencias como sí lo hacen aquéllos), la radio y televisión públicas están obligadas constantemente a legitimarse y a mostrar su importancia para el desarrollo democrático nacional, lo cual no pueden lograr sin el apoyo del Estado, que debe garantizarlos, y el apoyo de la ciudadanía que debe exigirlos.

Conclusiones: consideraciones críticas y propuestas

A lo largo de estas líneas se ha visto la importancia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la publicidad de los actos gubernamentales y la rendición de cuentas de quienes ejercen funciones de autoridad y/o recursos públicos como instrumentos necesarios para el control del poder político. Asimismo, se ha dado cuenta de la obligación que tienen los parlamentarios mexicanos de proporcionar información, abrirse a la inspección pública y rendir cuentas a la ciudadanía sobre sus acciones, lo cual permite pensar en un Congreso abierto a las críticas y al diálogo público, y por tanto, en un Congreso más democrático.

Del mismo modo, se definieron las características y los principios por los que se rigen los medios de servicio público, los cuales son instrumentos para la satisfacción del derecho de acceso a la información y para el fortalecimiento de la esfera pública. Empero, ¿cuál es la aportación del Canal del Congreso al desarrollo democrático de México? Como puede observarse, la contribución del Canal del Congreso al desarrollo democrático de México está estrechamente relacionada, precisamente, al cumplimiento del derecho de acceso a la información pública parlamentaria, la transparencia de las actividades legislativas y, con ello, la generación de los insumos necesarios (la información parlamentaria) para que la ciudadanía esté en condiciones de exigir cuentas a sus representantes políticos. De tal suerte que, como señala su directora, la existencia del Canal del Congreso “responde a un Poder Legislativo que está obligado a legislar de cara a la sociedad, a rendir cuentas y a crear medios e instrumentos que lo hagan viable” (Salas, 2008). Así también —y en estrecha relación con el punto anterior—, el trabajo que a diario realiza este canal parlamentario contribuye a la preservación, ampliación y fortalecimiento de la esfera pública.

No obstante, esta aportación queda truncada o deviene incompleta en la medida en que la señal del canal parlamentario no es accesible a toda la población mexicana. De acuerdo con ello, resulta injusto que

una proporción de la población no pueda dar seguimiento en tiempo real a las actividades que desarrollan sus representantes políticos en el Parlamento y que otra, deba pagar para tener acceso a esta información. Es en esta situación que, por un lado, no se está garantizando el derecho de acceso a la información en condiciones de igualdad, sino que en tales condiciones el ejercicio de este derecho es elitista; y por otro, no se está cumpliendo con uno de los principios centrales del modelo de comunicación de servicio público: la universalidad, que establece que “el servicio público deberá estar garantizado en la televisión abierta y asegurar que llegue a todas las regiones y a todos los ciudadanos” (Ortega, 2004) (véase el apartado anterior). Es necesario recordar que este principio tiene “un objetivo profundamente igualitario y democrático en la medida en que pone al conjunto de los ciudadanos en pie de igualdad, independientemente de su condición o de sus ingresos” (UNESCO, 2001).

Al mismo tiempo, el hecho de que una proporción importante de la población esté imposibilitada de tener acceso a las actividades parlamentarias a través del Canal del Congreso, significa negar a la ciudadanía una fuente de información que, como ya se ha visto, es del todo importante para evaluar y sancionar el actuar de sus representantes políticos. Además, su contribución al fortalecimiento de la esfera pública también se ve minada si se toma en cuenta que en ésta los ciudadanos tienen libre acceso, en condiciones de igualdad, a distintas fuentes de información y pueden participar y expresar sus propias opiniones de manera libre, es decir, la esfera pública es incluyente y no excluyente.

Es por ello que, desde su surgimiento en 1999, lograr la universalidad de su servicio constituye el principal reto al que se enfrenta el Canal del Congreso. Sólo si su señal llega a todos los mexicanos podrá consolidarse como un medio de servicio público, gozará de una amplia legitimidad y podrá fortalecerse como un vínculo entre el Poder Legislativo y los ciudadanos. Afortunadamente, los integrantes de la Comisión Bicameral —su órgano rector— y la dirección del canal, se han mostrado sensibles ante esta problemática y se encuentran traba-

jando para lograr la señal abierta.²⁴ A la par de este gran reto que tiene en frente el canal legislativo, existen muchas acciones que pueden mejorar su labor. A continuación se presentan al lector algunas propuestas que bien pueden aumentar el atractivo del canal parlamentario:

- a) Una parte de la programación del Canal del Congreso debe ser pensada en función de la fiscalización del trabajo parlamentario, incluyendo, por supuesto, la fiscalización de los recursos empleados por los parlamentarios mexicanos y el desempeño de éstos tanto en lo individual como en lo colectivo. Por ello, sería indispensable que una instancia interna o externa a ambas cámaras del Congreso de la Unión construyera y difundiera, a través del Canal del Congreso, un índice de desempeño del trabajo legislativo.
- b) Como elemento de pedagogía ciudadana, resulta conveniente ampliar la programación de debate y análisis con el fin de construir un diálogo ameno y comprensible, que permita a los televidentes entender los temas relacionados con el trabajo legislativo.
- c) El Canal del Congreso, en tanto medio de servicio público, no debe agotarse en la comunicación política parlamentaria. La televisión legislativa va más allá de ser un canal de información política, por lo que es necesario poner empeño en la diversificación de su programación, de tal manera que se cumpla con los otros objetivos de los medios públicos: educar, difundir la cultura y entretener.
- d) Cuando el Canal del Congreso transmita en señal abierta a todo el país, será necesario diseñar una programación más diversa y atractiva que responda a las necesidades de una sociedad, como la mexicana, plural y culturalmente diversa. En este con-

²⁴ El nuevo presidente de la Comisión, Alejandro Encinas, señaló a principios de este año que uno de los objetivos centrales de la Comisión será lograr que el Canal del Congreso transmita en señal abierta a todo el país. Véase Contreras (2014).

texto, los contenidos del canal parlamentario deberán atender a la diversidad regional.

- e) Asimismo, dentro de su agenda programática, resultaría conveniente que el Canal del Congreso destinara un mayor espacio televisivo a las actividades de las legislaturas locales.
- f) Deviene importante también, ampliar los canales de participación social en el Canal del Congreso. Si no se procede a ello, se corre el riesgo de que el canal parlamentario se convierta en un mero órgano informativo del Poder Legislativo y no en un medio público.
- g) Resulta imprescindible incorporar la figura del defensor del televidente, concebido éste como un interlocutor y vínculo del Canal del Congreso con la audiencia. El defensor del televidente tendría como tarea central atender las quejas de la audiencia y resolver sus inquietudes respecto de la programación, vigilar la correcta aplicación de las políticas de comunicación, explicar los criterios a partir de los cuales se diseña y agenda la programación, entre otros. Es cierto que el Consejo Consultivo del Canal del Congreso ejerce algunas de las funciones del defensor del televidente; empero, es de mayor pertinencia que se asigne a una persona la tarea de revisar y atender las quejas de la audiencia de manera constante y que posea un espacio en el Canal del Congreso para mostrar los resultados de dicha revisión.
- h) Un reto importante del Canal del Congreso consiste en concretar la autonomía presupuestaria y de gestión, así como procurar más fondos. Esto permitirá planear nuevos contenidos a mediano y largo plazo. De esta manera, será posible diversificar la programación y aumentar la producción propia.
- i) Es de vital importancia también consolidar y ampliar los lazos de colaboración con canales legislativos de otros países, a fin

de que sea posible conocer otros modelos de comunicación legislativa y trabajo, y de ese modo aprender de otras experiencias de comunicación parlamentaria.

- j) Resulta conveniente llevar a cabo una evaluación constante y propositiva del Canal del Congreso, evaluación que tenga como una de sus bases la opinión del público. Para ello, en la generación de los mecanismos de evaluación resultaría apremiante que el canal legislativo estableciera acuerdos de cooperación con instituciones de educación superior y centros de investigación especialistas en comunicación y acceso a la información.

Como se ha visto a lo largo de este ensayo, el Canal del Congreso se alza como un medio de comunicación de servicio público de gran relevancia para nuestro país. El Canal del Congreso responde a un modelo de comunicación en el que los medios públicos juegan un papel sumamente relevante en la preservación de la esfera pública y proporcionan a los ciudadanos la información necesaria para que puedan participar activamente en la solución de los problemas públicos. Frente a fenómenos como el individualismo radical, la indiferencia ante los problemas públicos y el desencanto con la política, así como la mala calidad informativa de los medios comerciales, la radio y televisión de servicio público en el siglo XXI, incluida, por supuesto, la televisión parlamentaria, deberán promover el debate público en torno a los problemas de la realidad nacional, esto es, deberán promover el fortalecimiento de la esfera pública, pues eso constituye su razón de ser.

Bibliografía

- Ackerman, M. John y Sandoval, Irma E. "Leyes de Acceso a la Información en el Mundo", *Cuaderno de Transparencia*, número 7, IFAI, México, 2009.
- Aguayo, Sergio. "El presupuesto federal bajo la lupa. La 'partida secreta'", *Reforma*, 18 de agosto de 1997.
- Aguilar, Luis F. "Transparencia y democracia: claves para un concierto", *Cuaderno de Transparencia* número 10, IFAI, México, 2006.
- Aguilar, Luis F. "Estudio introductorio", en *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Giandomenico Majone, FCE/CNCPyAP, México, 1997.
- Alianza Cívica. "La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la presidencia de la República de Ernesto Zedillo", en *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004.
- "Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia", *Transparencia: libros, autores e ideas*, en Merino, Mauricio (coordinador), México, IFAI-CIDE, 2005.
- Aranda Luna, Javier. "La diversidad cultural en los medios públicos", en *Los medios públicos de cara a la democracia*, Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, México, 2005.
- Arellano, Efrén. "Tendencias de opinión y percepciones sobre la Cámara de Diputados", CESOP, Documento de trabajo número 76, México, 2009.
- Arellano Gault, David. *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental*, CIDE-IFAI, México, 2008.
- ASF "Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Gestión Financiera", Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, ASF, México, febrero de 2014.
- Atkinson, Dave. "La legitimidad de la televisión pública en la era del mercado", en *La radio y televisión de servicio público: el desafío del siglo XXI*, Dave Atkinson y Marc Raboy (compiladores): UNESCO, París, 1998.
- Bentham, Jeremy. *Tácticas parlamentarias*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2002.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.
- Caballero, Virgilio. "El Canal del Congreso desprivatiza la política", *La jornada*, 25 de mayo de 2002.
- Canal Once "Principios para la promoción y desarrollo de la del servicio público de televisión", México, UNESCO/Canal Once, marzo de 2007.
- Carbonell, Miguel y Bustillos Roqueñí, Jorge (coordinadores), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.
- Carpizo McGregor, Jorge. *El presidencialismo en México*, Siglo XXI, México, 1977.
- Casar Pérez, Ma. Amparo. "¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?", *Cuaderno de debate*, número 8, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 2011a.

Comisión Bicameral "Informe de Actividades. Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos", LXI Legislatura, México, (2009-2012).

Contreras, Jaime. "Este año el Canal del Congreso se verá en televisión abierta", *Excélsior*, 21 de enero de 2014.

Corral Jurado, Javier. "Hora de la transparencia en el Congreso", *El Universal*, 18 de febrero de 2014.

Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*, Joaquín Mortíz, México, 1972.

Crespo, José Antonio. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, número 1, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

Díaz Nostry, Bernardo. "Presentación. El sentido democrático de los medios públicos", en *Infoamérica. Revista Iberoamericana de Comunicación*, número 3-4, junio-diciembre de 2010, Madrid, 2010.

Derecho de acceso a la información pública parlamentaria, Cámara de Diputados, IMAC, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Editorial "Un pavo de nueve mil pesos. El Poder Legislativo, la aldea de la opacidad", *Milenio*, 8 de noviembre de 2009.

Esteinou, Javier. "Hacia un nuevo modelo de comunicación de servicio público en México", en *Ámbitos*, número 13-14, Universidad de Sevilla, Sevilla, España, 2005.

Fox, Jonathan. "Transparencia y Rendición de Cuentas", en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Ackerman, John (coordinador); IJ-UNAM, Siglo XXI, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión/ Universidad de Guadalajara/Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y Acceso a la Información, México, 2008.

Fundación Este País "Encuesta sobre el sentir ciudadano", *Revista Este País*, núm. 222, septiembre de 2009.

García, Carina. "ASF pide a legisladores transparentar cochinitos", *El Universal*, 2012a 5 de junio de 2012.

———. "Diputados se reparten subvenciones por 230 mdp", *El Universal*, 2012b 31 de mayo de 2012.

Michel, Elena. (2012b): "Inauditable, gasto del Legislativo", *El Universal*, 17 de febrero de 2012.

Gómez, Pablo. *Los gastos secretos del presidente: caja negra del presupuesto nacional*, Grijalbo, México, 1996.

Integralia "Congreso mexicano: opacidad permanente", *Boletín de prensa, Integralia*, México, 24 de junio de 2013.

Jaime, Edna y Avendaño, Eréndira. "La Presidencia de la República: un apartado que no conoce la crisis", *Cuaderno de debate*, número 9, CIDE México, 2011.

Jakubowicz, Karol. "El futuro de los medios públicos", en *Infoamérica. Revista Iberoamericana de Comunicación*, número 3-4, junio-diciembre de 2010, Madrid Jiménez, Horacio. "Exigen claridad en subvenciones", *El Universal*, 15 de mayo de 2013.

Legislar en la oscuridad: la rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, InfoDF, México, 2009.

"Los dineros del Congreso", *Nexos*, 1 de noviembre de 2011.

"Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, volumen 2, número 2, 1996.

López Ayllón, Sergio. "El derecho a la información como un derecho fundamental: la reforma al Artículo 6° de la Constitución Mexicana", *Cuaderno de transparencia*, número 17, IFAI, México, 2009.

"Los sujetos del derecho de acceso a la información", en *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, Carbonell, Miguel y Bustillos Roqueñí, Jorge (coordinadores), Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2007.

Merino, Mauricio y Morales, Lourdes (coordinadores.), *Hacia una política de redición de cuentas en México*, ASF/CIDE/RRC, México, 2011.

Madison, James. "Carta a W.T. Barry, 4 de agosto de 1822" en *The complete Madison: his basic writings*, Saul Kussiel Padover, Harper, 1953.

Martín-Barbero, Jesús. "Televisión pública, televisión cultural: entre la renovación y la invención", en *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*, Omar Rincón (compilador), Fundación Friedrich Ebert Stiftung-Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2001.

Marván, María y Corona, Roberto. "Democracia y transparencia: lecciones a dos años de la ley de acceso a la información en México", en *Democracia y transparencia*, Elizondo Mayer-Serna et al., Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2005.

Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg. "La rendición de cuentas y Poder Legislativo", Documento de trabajo número 241, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2010.

"Medios públicos: La otra transición", en *Etcétera*, 1 de noviembre, 2004.

Méndez, Enrique y Garduño, Roberto. "Gastaron diputados en 2007 más de 264 millones en viajes", *La jornada*, 10 de abril de 2009.

Michel, Elena. "Congreso gastó en tres años 30 mdp", *El Universal*, 17 de junio de 2012.

Nacif, Benito y Sada, Heidi. "Evaluación del desempeño legislativo. Reporte del primer año de sesiones de la LIX Legislatura (2003-2006)", México. Disponible en www.la.fnst.org/...de.../3_74a2be228f2bbb369057efb1992ede0a. consultado el 12 de febrero de 2014.

Nava, Salvador; Luna, Issa y Villanueva, Ernesto. "Tipos de información parlamentaria", en *Diccionario de derecho de la información* Ernesto Villanueva (coordinador): , Cámara de Diputados, LX Legislatura/UNAM-Instituto de investigaciones Jurídicas, México, 2009.

Ortiz Flores, Miguel. Transparencia en el Congreso de la Unión: algunas propuestas", en *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, T. Sánchez Andrade, et al, (coordinador): , Fundar, Centro de Análisis e Investigación-Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007.

Navarro, Fidela y Villanueva, Ernesto. *Medios de servicio público y transparencia. Indicadores de su desempeño*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/ Senado de la República, México, 2008.

- Nieto, Francisco. "Piden a bancadas a informar gastos", *El Universal*, 24 de junio de 2013.
- Ortega, Patricia. "Los valores del mercado y las políticas de Estado", en *Infoamérica. Revista Iberoamericana de Comunicación*, número 3-4, junio-diciembre de 2010, Madrid.. (2006): *La otra televisión, ¿por qué no tenemos televisión pública?*, Editorial E/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 2006.
- Peláez, Marco. "Irregulares y sin transparencia, gastos del a Cámara, reporta ASF", *La jornada*, 19 de febrero de 2011.
- Peluffo, María Laura. "Derecho de acceso a la información en el ámbito del Poder Legislativo", en *Diccionario de derecho de la información*, Ernesto Villanueva (coordinador), Cámara de Diputados, LX Legislatura/UNAM-Instituto de investigaciones Jurídicas, México, 2009.
- Portales Cifuentes, Diego. "Televisión pública en América Latina: crisis y oportunidades", en *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*, Omar Rincón (compilador); Fundación Friedrich Ebert Stiftung/Convenio Andrés Bello, Bogotá, 2001.
- Puente, Khemvirg. *Transparencia legislativa local en México*, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, México, 2011.
- Quiroz, Gayne. "Tres entrevistas de opinión en torno al surgimiento y desarrollo del Canal de Televisión del Honorable Congreso de la Unión", Tesis de licenciatura en Ciencias de la Comunicación, UNAM-FCPyS, México, 2008.
- Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas, San José de Costa Rica, UNESCO/AMIC, 2006.
- "Resultados de la encuesta sobre transparencia legislativa en 5 países de América Latina", Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, 10 de diciembre de 2010.
- Sada, Ingrid y Sada, Heidi. "Fortalecimiento del Poder Legislativo: ¿Por dónde empezar?", en *Iberoforum*, volumen I, número 1, Universidad Iberoamericana, México, 2006.
- Salas, Leticia. "Ocho años del Canal del Congreso", en *Etcétera*, 1 de noviembre de 2008.
- Schedler, Andreas. "¿Qué es la rendición de cuentas?", *Cuaderno de transparencia*, número 3, IFAI, México, 2009.
- SEGOB ("Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas", México, Secretaría de Gobernación, 2012.
- Solís, Beatriz. "La transparencia y acceso a la información del Poder Legislativo", en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Hugo A. Concha, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coordinadores.), , UNAM-IIJ / USAID, México, 2005.
- Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, IFE, México, 2002.
- UNESCO "La radio y la televisión pública: ¿Por qué? ¿Cómo?" Documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Consejo Mundial de Radio y Televisión (CMRTV), 2001.
- Vial, Tomás. "Transparencia en los congresos de América Latina y acceso a información", en *Memorias del Foro Internacional Transparencia y Apertura Informativa del Poder Legislativo*, Colombia, Transparencia por Colombia, 2010.

Villanueva, Ernesto. "Acceso a la información y transparencia", en *Diccionario de derecho de la información*, Ernesto Villanueva (coordinador, Cámara de Diputados, LX Legislatura/UNAM-Instituto de investigaciones Jurídicas, México, 2009.

Derecho de la información, LIMAC, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Weldon, Jeffrey. "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.

Páginas electrónicas

Canal del Congreso "Políticas de Comunicación del Canal del Congreso", Canal del Congreso, México, 2007. Disponible en: <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/3-PoliticasddeComunicacion.pdf> consultado el 10 de febrero de 2014.

"Sexto Informe de Actividades del Canal del Congreso", Canal del Congreso, mayo 2012-septiembre 2013, México. Disponible en: <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/Informes/6oINFORMEANUALCC.pdf>, consultado el 10 de febrero de 2014.

"Congreso: opacidad y conflicto de Intereses", en *La Silla Rota*, 17 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.lasillarota.com/inicio/item/82510-congreso-opacidad-y-conflicto-de-intereses>, consultado el 19 de enero de 2014.

Opening Parliament. "Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria", mayo de 2012. Disponible en: www.transparencialegislativa.org/slider/prueba-2-slider/ consulta el 25 de enero de 2014.

Síntesis



¿Qué **opinan** y proponen los ciudadanos sobre el **Canal** de **Televisión** del Congreso de la **Unión**?



Javier Esteinou Madrid

México, D.F., julio de 2014

El Canal de Televisión del Congreso de la Unión es un medio de comunicación de servicio público del Poder Legislativo que tiene entre los objetivos de su misión el realizar diversas actividades para vincularse con la ciudadanía, con el fin de recoger su sentir para proyectarlo vía su programación audiovisual a la sociedad. Dentro de dichas tareas de vinculación con las comunidades, figuró destacadamente la organización de diversos concursos nacionales de ensayo, para conocer la opinión de los ciudadanos sobre el quehacer de dicha institución en la sociedad e incorporar algunas alternativas de cambio.

Siguiendo estas directrices, el Canal del Congreso ha realizado diversos concursos para conocer la opinión especializada de los auditorios sobre diversos aspectos del funcionamiento del canal en relación a la sociedad mexicana. Así, en el año 2011 se convocó al primer concurso de ensayo sobre el Canal de Televisión del Congreso con el tema: *La importancia del Canal del Congreso para la democracia en México*; en el año 2012 se celebró el segundo concurso de ensayo organizado sobre:

*Elecciones y democracia: El papel del Canal del Congreso, y en el año 2013 se efectuó el tercer concurso de ensayo con el tópico: **Transparencia y rendición de cuentas: La apertura de la señal del Canal del Congreso en televisión abierta como mecanismo de seguimiento y evaluación de la labor legislativa.***

A través de tales eventos, los distintos concursantes y los miembros de los jurados calificadores respectivos, presentaron diversos diagnósticos y planteamientos acerca de la democracia, la participación, la apertura, la transparencia, la ciudadanización, la ampliación de la señal audiovisual y el funcionamiento del Canal del Televisión del Congreso en México, con el fin de mejorar su vocación como medio de comunicación público. Dentro de los principales lineamientos y opciones expuestas por los ciudadanos a través de tales eventos destacaron, entre otros, los siguientes 20 diagnósticos y 10 propuestas:

Diagnósticos:

1. Los espectadores consideran que la democracia es una forma de gobierno en la que la ciudadanía es un actor central.
2. La coyuntura presente por la que atraviesa el país es el momento adecuado para pensar en grande, creer en la democracia y en las instituciones de México para avanzar por la vía civilizada hacia un modelo de desarrollo más incluyente y equilibrado.
3. No obstante lo anterior, actualmente existe una falta de confianza en la ciudadanía sobre el ejercicio legislativo, su dinámica de trabajo y su eficacia. De ello, se derivan constantes cuestionamientos y argumentos en torno a la validez de la representatividad o no representatividad de la clase política en México.
4. En este contexto, al ciudadano le preocupan cada vez menos los asuntos públicos del país y mucho menos le interesa observarlos a través de la televisión, que es considerada por la mayoría de la población como un medio de entretenimiento familiar

o de distracción cotidiana ante la problemática diaria que encara el país.

5. El ciudadano moderno, el migrante digital y la población contemporánea en su conjunto requieren menos ruido y menos propaganda oficial. Debido a ello, es fundamental contar con mayores respuestas de gobernabilidad efectiva por parte de los actores públicos, especialmente de los partidos políticos para resolver los grandes desafíos de la República.
6. Al no contar en México con un sistema de medios de comunicación plural y de calidad, especialmente de auténtico servicio público, se produjo un déficit democrático que debe atenderse con urgencia por parte del Estado y de la sociedad civil, con el fin de evitar más capítulos desafortunados en la historia nacional.
7. La televisión pública enfrenta dos limitantes principales que la mantienen atrapada sin poder avanzar para crear otro modelo de comunicación de servicio público o ciudadano que ofrezca nuevas salidas a la nación, Por una parte, su cobertura es reducida y, por otra parte, competir en el mercado de televisión abierta es una tarea complicada pues requiere no sólo una alta inversión en infraestructura, sino también exige generar constantemente contenidos de calidad que permitan capturar a la audiencia que actualmente es atraída por la programación comercial.
8. En la etapa de la modernidad contemporánea los medios de comunicación masivos son claves en la construcción de la esfera pública. Dentro de este fenómeno, el Canal del Congreso es contemplado en México como un espacio mediático que podría acercar a la ciudadanía con el Estado, cuyas aportaciones para la transición hacia la democracia son muy relevantes al vincular los contenidos de la política con las expectativas básicas de los habitantes.

9. La existencia del Canal del Congreso no sólo representa un espacio audiovisual más de difusión informativa dentro de la República mexicana, sino que significa la defensa de los derechos humanos de la sociedad, en particular del derecho a la información en México.
10. El Canal del Congreso colaboró a convertir en conocimiento público muchas realidades que se abordan en el Poder Legislativo y que anteriormente a su existencia se mantuvieron privatizadas durante muchas décadas por el modelo de difusión comercial, como fue el caso especial de la política y de la discusión del futuro del país.
11. Aunque el Canal del Congreso ha avanzado mucho en su desarrollo, todavía su cobertura es bastante restringida. Por ejemplo: por un lado, de acuerdo con la encuesta de septiembre de 2013 del Gabinete de Comunicación Estratégica, éste no aparece entre los 20 canales con mayor porcentaje de televidentes por suscripción; por otro lado, según la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, sólo el 31.1 por ciento de los receptores están motivados por los temas que examina el Congreso de la Unión, y en consecuencia, poco importa la programación del Canal del Congreso. Finalmente, de acuerdo con la encuesta del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados del 2008, sólo el 35 por ciento de los televidentes que sintonizan el Canal del Congreso consideran que este medio contribuye a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.
12. Por una parte, pese a que el Canal del Congreso no cuenta con un alto *rating* de penetración entre todos los auditorios televisivos de la República, una minoría de la población sí le atribuye al Canal del Congreso un enorme potencial comunicativo por su naturaleza como medio de Estado, por la función que ejerce en el ámbito de la radiodifusión y por la relación consecuente

que establece entre contenidos y objetivos del mismo. Dentro de tales sectores es aceptado de forma muy positiva, y cada vez con mayor reconocimiento profesional por la función informativa distinta que ejerce dentro del actual espectro audiovisual nacional. Así, es notable y gratificante que un gran público reconozca crecientemente al Canal del Congreso como una institución democrática distinta del modelo de la televisión comercial que priva en el país desde hace muchas décadas.

Empero, por otra parte, un sector mayoritario de los ciudadanos no reconocen un gran éxito en el impacto y la persuasión que éste haya ejercido sobre los gustos, intereses, mentalidades y expectativas del grueso de la audiencia. Esto debido a que algunos de sus contenidos resultan de poco interés para un sector ampliado de la población.

- 13.** Si bien la programación del Canal del Congreso tiene por finalidad que la población conozca las deliberaciones parlamentarias de los diferentes partidos políticos, también es necesario que en su carácter de "medio público" contribuya a la formación educativa y cultural de sus televidentes para elevar el bajo nivel de la cultura política en la nación.
- 14.** La actual parrilla programática de la señal de la televisión legislativa invita a la reflexión y no a la imposición de ideas ni al pensamiento único. Esta acción demuestra que el canal cumple con su vocación de medio plural de servicio público que está contribuyendo a fortalecer la edificación de otra cultura política basada en el respeto a los diversos puntos de vista.
- 15.** La programación del Canal del Congreso es una buena fuente de información para conocer los principales temas y soluciones de la problemática nacional; pero no se observa que las directrices de dicha institución hayan construido a través de su barra informativa una nueva relación de mayor contacto entre los legisladores y la ciudadanía. Éste es un desafío pendiente que el

canal debe resolver, pues los legisladores esencialmente se deben a sus ciudadanos y, en consecuencia, el Canal del Congreso está obligado a crear más espacios de diálogo y discusión directa entre representantes y representados.

- 16.** Las sesiones de las comisiones de las cámaras del Poder Legislativo pueden ser apreciadas cada vez más por un mayor número de ciudadanos a través del Canal de Televisión del Congreso; pero aun así, son muy limitadas las transmisiones sobre el conjunto de reuniones donde se analizan aspectos específicos de las iniciativas de Ley, en las que se observen los debates parlamentarios y se conozcan puntualmente los posicionamientos de las diversas bancadas políticas dentro de la dinámica parlamentaria.
- 17.** La transmisión televisiva de las sesiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión son una buena alternativa para transparentar las decisiones del poder público que han permanecido opacas durante muchas décadas en México. Sin embargo, hace mucha falta que el mismo canal legislativo cree los espacios programáticos necesarios para que los ciudadanos puedan conocer las motivaciones que determinan que cada uno de los legisladores se pronuncien y voten de determinada manera ante los distintos problemas de la agenda nacional.
- 18.** La transformación de la señal audiovisual del Canal del Congreso, de su actual modalidad de transmisión restringida a su nueva modalidad de difusión abierta para que llegue a más sectores de la población nacional, será un indicador muy relevante que permitirá medir el grado de compromiso con el que el Poder Legislativo está dispuesto a comprometerse ante los ciudadanos para dar a conocer transparentemente sus acciones parlamentarias a la población.
- 19.** Ante la falta de una sólida cultura política en la mayoría de la población, algunos de los incentivos que hoy tienen los ciudada-

nos para sintonizar el Canal del Congreso están más relacionados con mirar sucesos escandalosos, hechos ilícitos que cometen los políticos, las discusiones estridentes y comportamientos agresivos entre los legisladores, la falta de rigor al aplicar las normas, la promulgación de leyes basada en negociaciones perversas, las contradicciones existentes entre los principios fundamentales que promulgan los partidos y la conducta opuesta que practican sus militantes; pero no están motivados por observar el desempeño de la labor de los legisladores al trabajar en las diversas comisiones especializadas del Parlamento. Es decir, se inclinan a mirar por televisión el *show* de la irresponsabilidad institucionalizada y no el esfuerzo por construir un país más civilizado.

- 20.** No obstante los avances muy relevantes alcanzados por el Canal de Televisión del Congreso en su corto tiempo de vida, todavía existen muchos desafíos fundamentales que debe encarar para alcanzar su plena madurez como medio de comunicación de Estado de servicio público.

Tales diagnósticos y retos deberán ser asumidos por el Canal del Congreso para avanzar hacia un nuevo nivel de madurez como institución de comunicación de servicio público en el México moderno.

Propuestas:

Además de la presentación de los diagnósticos anteriores, los ciudadanos y jurados participantes en los tres concursos nacionales de ensayo convocados por el Canal de Televisión del Congreso, se expusieron las siguientes diez propuestas para mejorar dicho proyecto de comunicación legislativa:

- 1.** Se requiere constituir al Canal de Televisión del Congreso como un enclave operativo del proceso de transición pacífica a la democracia mediante la consideración de los siguientes elementos centrales:

- A.** Promover asiduamente la libertad de expresión, el acceso a la información y el derecho a la comunicación.
 - B.** Como parte de la comunicación parlamentaria, el canal debe poner énfasis en la transparencia de los procesos legislativos.
 - C.** Debe ser un instrumento que posibilite la vigilancia de la ciudadanía sobre sus representantes públicos, a fin de colaborar en construir la confianza en las instituciones del Estado.
- 2.** Es conveniente que la barra programática del canal incluya otras formas de pluralidad informativa, con el fin de permitir la expresión de otras ideas de diversos grupos civiles. Para ello, debería considerar los siguientes aspectos:
- A.** Mediante la elaboración de diversos programas audiovisuales, es necesario que el canal contribuya a darle otro sentido a la política y colabore para superar la fuerte apatía arraigada que existe en la mayoría de los ciudadanos.
 - B.** Conservar la difusión de un flujo permanente de información democrática, que es uno de los factores básicos que pueden nutrir la vocación incluyente del proyecto de la República.
 - C.** Debatir públicamente en la pantalla por qué el Estado trata con tanto desinterés a los medios públicos, aun cuando son instituciones que aportan otros elementos programáticos que atienden necesidades muy relevantes de la población, que no son consideradas por otras instituciones de difusión comerciales o gubernamentales.
 - D.** Debido a que el modelo comunicativo del país está dividido entre medios privados y gubernamentales, es necesario crear un pacto entre ambos sistemas que busque

la creación conjunta de contenidos audiovisuales que fomenten una nueva cultura política. En torno a este panorama, es necesario cuestionar por qué no definir por ley coproducciones entre ambos sectores. Así, mediante acuerdos jurídicos, la televisión educativa y cultural tendría espacios con mejores niveles de audiencia, lo cual colaborará a que los receptores tornen su atención hacia los medios públicos.

- E.** La sociedad demanda que el Canal del Congreso difunda la universalidad de contenidos de nuestra cultura y no sólo los mensajes políticos del Poder Legislativo o de otros poderes republicanos que ya cuentan con sus propios instrumentos y financiamientos para su difusión.
- F.** Se requiere diseñar formatos más accesibles y comprensibles para las audiencias, de tal modo que sintonizar la señal del canal no represente una práctica ajena a la cultura de los espectadores.
- G.** Antes de iniciar las sesiones en el pleno legislativo, se requiere transmitir las reuniones especializadas —que cada grupo parlamentario lleva a cabo—, con objeto de que el auditorio pueda observar las distintas dinámicas en las cuales se logran acuerdos trascendentales para la población. En este sentido, se necesita dar difusión a los motivos por los cuales los legisladores aceptan o rechazan la aprobación de las reformas o las leyes. Así, por ejemplo, al abordarse temas o problemas de interés general de los ciudadanos, se debería exponer cómo estas propuestas civiles se confrontan o coinciden con las alternativas que formulan los partidos políticos.
- H.** En los contextos electorales se deberán incluir contenidos destinados a la capacitación de los funcionarios de casillas.

- I. En periodos de elecciones, los órganos electorales oficiales cobran relevancia en la opinión pública. Por ello, al celebrarse el día “D” electoral, el canal podría enlazarse de manera permanente con el IFE y el Tribunal Electoral, para que a través de comentaristas conocedores del tema analicen los sucesos que acontecen.
 - J. Sería muy conveniente que asuntos de interés nacional, aunque no formen parte directa de los temas que se abordan en el Poder Legislativo, también sean transmitidos por el canal en el momento en que éstos se desarrollen.
3. Es necesario que se transforme el modelo monodireccional de comunicación del canal y fortalecer la bidireccionalidad comunicativa de dicha institución con la participación intensiva de los ciudadanos a través del mismo. Para ello, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:
- A. Dentro de la barra programática que produce el Canal del Congreso, es indispensable que existan espacios fijos de participación que permitan que los ciudadanos cuestionen de forma directa a los congresistas sobre las opiniones políticas que expresan, y el tipo de votos que emiten sobre los proyectos que abordan los principales conflictos que se discuten en el Poder Legislativo. Las modalidades pueden ser variadas, como entrevistas, debates, foros de discusión, programas especiales, etcétera; con lo cual se puede enlazar directamente al canal con las audiencias potenciales.
 - B. Se deben crear mensajes y programas televisivos ciudadanos de seguimiento y fiscalización de las acciones de gobierno en todos los órdenes, para evolucionar de una fase de “democracia electoral formal” a una etapa de “democracia de corresponsabilidad ciudadana”.

- C.** Siendo que el Canal de Televisión del Congreso es un “medio público”, es fundamental que dentro de su programación se creen espacios audiovisuales que permitan la expresión de voces excluidas: pueblos indígenas, sectores infantiles y clases marginadas. De esta forma, se deben difundir, por una parte, encuentros entre ciudadanos o de la sociedad civil organizada para afinar entre sí sus proyectos particulares; por otra parte, incorporar reuniones de discusión entre ciudadanos y legisladores donde los participantes puedan cuestionar a sus representantes de manera directa sobre diversas situaciones y, finalmente, que adicione programación diversa con enfoques culturales, educativos y deliberativos.
- D.** Para fortalecer el proyecto a futuro del Canal del Congreso, es necesario ampliar su audiencia, acercando a la juventud al mismo. Con este fin, se debe crear un convenio entre el Instituto Belisario Domínguez y el Instituto Mexicano de la Juventud, para que se elaboren programas donde los jóvenes dialoguen y discutan con sus representantes políticos sobre los diversos tópicos de la agenda legislativa, especialmente aquellos que les afectan a corto plazo.
- E.** La difusión de los contenidos que realiza el Canal del Congreso puede alcanzar un mayor sentido y repercusión comunitaria mediante eventos especiales que organice. Así, por ejemplo, si se convoca recurrentemente a diferentes premios de dibujo infantil y juvenil, a concursos de debates o se realizan invitaciones públicas para contribuir a crear una nueva cultura de información útil para el televidente, se podrá contar con un acercamiento más orgánico hacia la sociedad.
- F.** Mediante concursos abiertos se deberá convocar a la producción de cortometrajes para las nuevas generaciones, donde, por ejemplo, estudiantes de preparatoria y de

universidad compitan para generar sus propios mensajes. Hay que contemplar que es muy difícil que un alumno por sí solo busque acercarse a la vida política.

4. Ampliando el modelo bidireccional del Canal del Congreso, éste debe colaborar a que las audiencias no sólo sean receptoras de mensajes, sino que también debe de impulsar a que éstas se conviertan en productores de contenidos públicos. Así, es necesario reconocer que además de ser consumidoras de mensajes, los espectadores también son capaces de generar significaciones susceptibles de aparecer en pantalla, sobre todo en diálogo directo con los legisladores.

Esto implica un proceso de apropiación de los espacios públicos mediáticos a través de las nuevas tecnologías de comunicación que por derecho les corresponden a los ciudadanos. Para ello, se deberán contemplar las siguientes alternativas:

- A. El uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación posibilitará establecer un enlace más directo, amplio e inmediato con las audiencias. Es necesario que el proyecto integral del canal utilice las nuevas tecnologías como herramientas que permitan alcanzar una mayor vinculación entre ciudadanía y Poder Legislativo.
 - B. Internet puede ser la herramienta que brinde al canal un espacio de comunicación dialógica, al involucrar a la ciudadanía en el trabajo que se lleva a cabo todos los días en el Poder Legislativo.
5. Para impulsar el proyecto del canal de televisión legislativa es necesario preguntarnos, ¿cómo financiar al canal sin publicidad? ¿Por qué no vender las producciones de series o programas del canal? Debido a este motivo, hoy se requiere reformar su estructura jurídica para que se permitan otras vías de financiamiento legítimo. No se debe olvidar que las políticas públicas

y los programas gubernamentales son juzgados en términos de sus costos y beneficios sociales. Ante ello, se debe evitar que el canal se enrede en la tentación de entrar a la competencia comercial, para lo cual hay que analizar las mejores prácticas internacionales que indiquen de qué forma se deben comercializar dichos espacios de servicio público, sin abandonar la función social que debe efectuar.

- 6.** Es indispensable que el Poder Legislativo y otros órganos afines implementen la ampliación de la cobertura de la señal del Canal del Congreso para que evolucione a señal abierta, pues dicha institución representa un mecanismo óptimo de relación virtual entre el Estado y la sociedad. En este sentido, es prioritario que el Poder Legislativo autorice e instrumentalice la ampliación de la señal del Canal del Congreso para que pueda ser recibido por más ciudadanos y cuenten con más opciones audiovisuales.
- 7.** Mientras se alcanza institucionalmente el proceso de expansión, dicho servicio ampliado puede facilitarse a través del establecimiento de convenios de colaboración con otros medios públicos que cuentan con mayor cobertura y presencia mediática.
- 8.** Una vez que se alcance la posibilidad técnica en la que el Canal del Congreso pueda transmitir a través de la Televisión Digital Terrestre (TDT), algunos de los retos que deberá resolver son los siguientes:
 - A.** Realizar una amplia campaña masiva para difundir la labor de dicha institución y despertar el interés ciudadano sobre el mismo.
 - B.** Debe producir cada vez más programas de calidad y con lenguaje más comprensible.
 - C.** Se requiere evitar que la línea editorial sea trastocada por intereses políticos o comerciales que dañen la naturaleza

del canal, como puede ser, realizar la máxima publicidad del trabajo parlamentario. El canal no debe convertirse en un instrumento de propaganda máxima del Poder Legislativo y de sus respectivos partidos políticos, más bien tiene que mantener su esencia de estar al servicio de las necesidades de los ciudadanos, que son quienes lo financian con el pago de sus impuestos.

9. La consolidación del Canal de Televisión del Congreso implica elevar los niveles de audiencia en la población a través de la aplicación de las siguientes acciones:
 - A. Acceso al espectro abierto con mecanismos de verificación empírica del alcance de la señal.
 - B. Difusión institucional, pues el Canal del Congreso se inserta en un marco de competencia en donde la pluralidad de contenidos es escasa, por lo que deberá darle prioridad a programación crítica, de diversidad y de calidad, con contenidos confiables.
 - C. Mecanismos de interacción ciudadana, tomando como ejemplo el programa *Visión universitaria* en el que algunos estudiantes plantean sus visiones e inquietudes a los legisladores.
 - D. Explotar al máximo el uso de las nuevas tecnologías de la información para llegar a los sectores jóvenes que no están seducidos del todo por la televisión. La comunicación que se presenta a través de Facebook, Twitter y otras redes, todavía es muy vertical, con interacciones muy limitadas con los legisladores, por lo que hay que promover la retroalimentación de dichos procesos de comunicación para promover al Canal del Congreso como un medio de vinculación entre ciudadanía y representantes públicos.

- E.** Identificar cuáles son los nuevos sectores potenciales de audiencias como los jóvenes, los sectores *ninis* y las “comunidades banda”, para que la programación del canal se acerque a ellos.
 - F.** Fomentar el uso estratégico de la señal del Congreso en las escuelas de educación básica y de espacios de socialización de las nuevas generaciones. Por ejemplo, se les puede solicitar a los alumnos algunas tareas reflexivas o de investigación con base en la observación de los temas que se abordan a través del canal.
 - G.** Crear una televisión parlamentaria cuya calidad no se mida exclusivamente con los índices tradicionales de audiencia, a través del instrumento del *rating*; sino mediante la calidad del servicio informativo que les da a sus ciudadanos para resolver sus necesidades prioritarias.
 - H.** Aplicar una estrategia de comunicación institucional que difunda a los diversos públicos las acciones que ejecuta esta institución bajo el eje de la promoción de los derechos ciudadanos y la aplicación del servicio público.
- 10.** En síntesis, la recomendación constante de los ciudadanos es que el Poder Legislativo impulse urgentemente al Canal de Televisión del Congreso en todos sus niveles, y abra espacios de participación civil dentro de éstos; ya que es una institución mediadora que acerca al Congreso con la sociedad y viceversa.

Dichos dictámenes y aportaciones reflejan un despertar activo y crítico de los ciudadanos para enriquecer las actividades del Canal de Televisión del Congreso y construir una institución republicana cada vez más ciudadana que fortalezca el avance de la democracia y no la partidocracia en el país.

Directorio

Mesa Directiva

Sen. Raúl Cervantes Andrade
Presidente

Sen. Ana Lilia Herrera Anzaldo
Vicepresidenta

Sen. José Rosas Aispuro Torres
Vicepresidente

Sen. Luis Sánchez Jiménez
Vicepresidente

Sen. Lilia Guadalupe Merodio Reza
Secretaria

Sen. Rosa Adriana Díaz Lizama
Secretaria

Sen. Iris Vianey Mendoza Mendoza
Secretaria

Sen. María Elena Barrera Tapia
Secretaria

Sen. Martha Palafox Gutiérrez
Secretaria

Junta de Coordinación Política

Sen. Jorge Luis Preciado Rodríguez
Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN
Presidente

Sen. Emilio Gamboa Patrón
Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Sen. Jorge Emilio González Martínez
Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Coordinador del Grupo Parlamentario del PT

Sen. Miguel Romo Medina
Grupo Parlamentario del PRI

Sen. Arely Gómez González
Grupo Parlamentario del PRI

Sen. José María Martínez Martínez
Grupo Parlamentario del PAN

Instituto Belisario Domínguez

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Ávila Ruíz
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Onel Ortíz Fragoso
Secretario Técnico

Canal del Congreso

Leticia Araceli Salas Torres
Directora General

Edith González Álvarez
Secretaria Técnica de la Dirección General

David Ruiz Ascencio
Director de Información y Noticias

Lucrecia López Huerta
Directora de Producción y Programación

Miguel Ángel Callejas Fuentes
Director de Administración y Planeación

Adrián Alcántara Arrieta
Director de Ingeniería y Operaciones

Carolina Vázquez Tapia
Coordinadora de Proyectos y Vinculación

Integrantes de la Comisión Bicameral

Sen. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez
Presidente de la Comisión Bicameral del Canal del Congreso

Dip. Gerardo Maximiliano Cortázar Lara
Secretario de la Comisión Bicameral del Canal del Congreso

Dip. María de la Paloma Villaseñor Vargas
Secretaria de la Comisión Bicameral del Canal del Congreso

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Integrante de la Comisión Bicameral del Canal del Congreso

Dip. Alfa Eliana González Magallanes
Integrante de la Comisión Bicameral del Canal del Congreso

Sen. Jesús Casillas Romero
Integrante de la Comisión Bicameral del Canal del Congreso

Integrantes del Consejo Consultivo del Canal del Congreso

Dr. Francisco de Jesús Aceves González

Dra. Alma Rosa Alva de la Selva

Lic. David Rogelio Campos Cornejo

Dr. Francisco Javier Esteinou Madrid

Mtro. Rafael Gustavo Hernández García Cano

Lic. María de Lourdes López Gutiérrez

Profa. Beatriz Solís Leree

Profa. Margarita Sotomayor Garay

Dra. Medley Aimée Vega Montiel

**Reflexiones y propuestas ciudadanas sobre
el Canal de televisión del Congreso de la Unión.**

Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2014
en los talleres de Diseño3 y/o León García Dávila,
Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.
Se tiraron 1000 ejemplares en papel cultural de 75 grs.

