



INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

SENADO DE LA REPÚBLICA



SENADO DE LA REPÚBLICA

**ESTUDIO: GOVERNABILIDAD
Y TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN,
UNA APUESTA POR EL CIUDADANO
Y LA SOCIEDAD**

JULIO, 2010



INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

SENADO DE LA REPÚBLICA



SENADO DE LA REPÚBLICA

COORDINADOR EJECUTIVO

Lic. Raúl López Flores

COORDINADOR DEL PROYECTO E INVESTIGADOR RESPONSABLE

Mtro. Fermín E. Rivas Prats



INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

SENADO DE LA REPÚBLICA



SENADO DE LA REPÚBLICA

ÍNDICE

<u>Introducción</u>4
<u>¿Democracia vs. mediocracia?</u>8
<u>¿Rescatar al ciudadano?</u>11
<u>Los retos</u>12
<u>Primer insumo para la construcción de ciudadanía: rendición de cuentas y fortalecimiento del control del gobierno por parte del poder legislativo</u>15
<u>Segundo insumo para la construcción de ciudadanía: transparencia de la información pública hacia el ciudadano</u>22
<u>Comentarios finales: sobre el tipo ideal de ciudadano</u>25
<u>Fuentes consultadas</u>28

INTRODUCCIÓN

Acreditar la gobernabilidad como un efecto de segundo orden que parte de la legitimidad y nace en la aceptación ciudadana del Estado es el propósito de la presente reflexión; ello acredita la urgencia de recuperar y, eventualmente, construir un tipo ideal de ciudadano que inquiere y se inquieta por la “cosa pública” al tiempo que se ocupa por autodirigir su desarrollo y el de su núcleo de acción; el primer paso en esta dirección es fomentar y fortalecer los procedimientos tendientes a la rendición de cuentas y el control del gobierno por parte del poder legislativo; el segundo, pero no menos importante, es constituir la transparencia de la información pública hacia el ciudadano como un eje nuclear en la articulación de cambios y mejoras en las instituciones públicas: transparencia de la información, fortalecimiento de los procedimientos de control, construcción de un tipo ideal de ciudadano y construcción de la legitimidad como objetivo central de los instituciones son, según se puede ver, las variables y componentes de la gobernabilidad en un sistema político cualquiera.

En su *Diccionario de Ciencia Política*, Dieter Nohlen define la voz “gobernabilidad” como “la capacidad de gobernar, es decir, de hacer valer decisiones socialmente obligatorias, orientándose hacia un objetivo, para mantener de esta manera la capacidad de acción del Sistema Político hacia adentro y hacia afuera, en especial frente a la economía y la sociedad y con ello, también su legitimidad”¹.

Así que un componente social, que posibilita un componente temporal (duración), determina la caracterización de la gobernabilidad de un sistema político. Empero, ¿cómo ocurre la interacción que crea la gobernabilidad entre la sociedad y las instituciones? Justamente, la idea doctrinaria y primordial del estado moderno lo concibe como la unión de territorio, población, y marco jurídico y éstos se predicen como elementos constitutivos del Estado; sin embargo, una idea reduccionista del Estado la asocia a su mera dimensión formal. Esta escuela identifica al Estado con el marco jurídico, ya que a partir de la

¹. Cfr. “Gobernabilidad” en Nohlen, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos*. Trad. Marcos Romano/Peter Storand/ Silvia Montaña/ Claudia Zilla. México Porrúa/El Colegio de Veracruz 2006. Tomo I, A-I

Constitución el Estado define la organización, funcionamiento e interacción de sus instituciones. Pero esta definición ha mostrado generar problemas de gobernabilidad pues no considera la demanda ciudadana, misma que, huelga decirlo, no está contenida en ningún ordenamiento jurídico.

Y es que la gobernabilidad está centrada en un elemento adicional a los tres mencionados arriba: el tiempo. El tiempo problematiza, confronta y complejiza la interacción de los elementos anteriores en la medida en que el Estado quiere asegurar su permanencia y duración y, para ello, busca estrategias para asegurarla, pero el reto de asegurar la preeminencia del sistema de reglas de interacción y cohesión de una sociedad surge ante la pregunta por la legitimidad.

Y es que, ante la escuela que concibe al Estado solamente desde su aspecto formal se erige la escuela material que no sustituye a la primera, antes bien, la complementa. Esta línea de reflexión cuestiona sobre las condiciones materiales del Estado y sus Instituciones Públicas, ponderando el papel de la legitimidad y reconociendo la cadena de efectos que ésta puede detonar, como por ejemplo la participación ciudadana y el tema de la calidad democrática.

Por ello más adelante Nohlen afirma que la gobernabilidad, “esto es, la capacidad de un sistema político de tomar e imponer decisiones vinculantes –dicho más específicamente: de generar y aplicar políticas públicas tendientes a la solución de problemas y así a la consecución del bienestar social-- no depende simplemente de las <<virtudes>> (intención y competencia) del gobierno, sino que es también una función de los problemas registrados por él mismo y las demandas elevadas por la sociedad. (...) En este contexto la participación sugiere la intervención ciudadana (ya sea de los ciudadanos individualmente o de organizaciones de la sociedad civil) en las distintas fases de la gestión pública, es decir, en la formulación, implementación y evaluación (monitoreo) de políticas sectoriales, análisis de políticas sectoriales, por ejemplo, de planes y programas sociales.”²

². *Idem.*

Por su parte, la legitimidad también está depositada en el ciudadano, toda vez que se ha definido como la valoración que hace el ciudadano sobre las instituciones públicas, ajustándose a un criterio de calidad, justicia, equidad: “como mínimo, la legitimidad es la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieron haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia. Por último, significa que cuando los que constitucionalmente ostentan el poder exigen obediencia y otro grupo lo pone en duda en nombre de una alternativa de orden político, los ciudadanos optarán *voluntariamente* por seguir las órdenes de los que ostentan la autoridad.”³

En este sentido, la legalidad se distingue claramente de la legitimidad en tanto que ésta última no se auto-refiere a sí misma, sino que, por el contrario, está depositada sobre el cuestionamiento y la voz ciudadana, mientras la legalidad es propia del ámbito del objeto, la legitimidad pertenece al ámbito del sujeto y es el juicio del sujeto que evalúa y que valora lo único que puede ofrecer y garantizar la duración, la estabilidad y la calidad del estado.

En este sentido Linz advierte que “fue Lipset el primero en formular la hipótesis de que <<la estabilidad de un sistema democrático depende tanto de su eficacia como de su legitimidad>>: eficacia y efectividad pueden a lo largo del tiempo fortalecer, reforzar, mantener o debilitar la creencia en la legitimidad.”⁴ En este sentido vale la pena reiterar directamente con Lipset que “eficacia política del gobierno significa el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como las consideran la mayoría de la población y grupos poderosos. Es fundamentalmente instrumental.”⁵

Desde esta perspectiva, “una ciudadanía robusta también incrementa la **efectividad** del gobierno”⁶ y si entendemos la efectividad o eficacia de un gobierno como el acto de

³ Linz, Juan J. *La quiebra de las democracias*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial Mexicana, colección Los Noventa, 1990, número 37. 169 pp. p. 39

⁴ Ibid. p. 43

⁵ Lipset, Seymour Martin, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Red Editorial Iberoamericana, México, p. 67.

⁶ Zuckermann, “*Súbditos o ciudadanos*” en *Nexos*, No. 298, Octubre de 2002 pp. 41-44. p. 44

priorizar demandas de la sociedad, en este sentido la eficacia aparece como la adaptación de la decisión política a las demandas de la sociedad, la resolución de consensos en materia de seguridad interna, crecimiento económico e integración social y, en esa medida, como la capacidad de resolver problemas.

Ahora bien, en su pequeño ensayo Estado, Gobierno y Sociedad, N. Bobbio plantea dos escuelas sobre la legitimidad; 1) La formal, que se cuestiona si la acción del gobierno está normada en la ley y, si es así, se dice que es legítima y 2) La material, que se identifica con la justicia de la acción gubernamental.

La simultaneidad de dos concepciones de “legitimidad” es un error pues, por definición, no pueden existir dos explicaciones opuestas de un mismo objeto o fenómeno del mundo; pero, si esto es así, ¿qué lo explica? ¿qué lo hace posible? una respuesta a la mano es el uso que se ha hecho de la “reificación discursiva” sobre el concepto de “legitimidad”.

“Reificación discursiva” es un término que explica A. Giddens en La constitución de la sociedad, referido a “formas de discurso que consideran <<objetivamente dadas>> esas propiedades tal como si fueran fenómenos naturales. O sea, --añade nuestro autor-- un discurso reificado denota la <<facticidad>> con la que fenómenos sociales enfrentan a actores individuales, con lo que se desconoce que aquéllos son en verdad producidos y reproducidos por un obrar humano. El <<modo reificado>> se debe considerar una forma o estilo de discurso en que las propiedades de sistemas sociales se miran como si poseyeran la misma fijeza que se atribuye a las leyes de la naturaleza.”⁷

Así, desde la perspectiva de la reificación discursiva, la escuela formal cae en la falacia de pensar naturalmente el orden jurídico sin atender que la legitimidad, es un orden producido y reproducido por el hombre, en todo caso, el ciudadano que valora. Ello muestra la insolvencia de la escuela formal, ya que, no todo lo legítimo es legal --viceversa--, ni todo lo legal es legítimo.

⁷. Cfr. Giddens, A.. La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración. Trad. José Luis Etcheverry; Argentina, Amorrortu 2003. 412pp. p. 210.

Queda sustentada y vindicada en estas líneas la escuela material de la legitimidad, ya que ésta es una cuestión que no recae sólo en las instituciones, sino también, y fundamentalmente, en el ciudadano.

Así pues puede decirse que la gobernabilidad existe desde la legalidad, pero su causa principal es la legitimidad: Estado y eficacia hacia (y para con) la sociedad son las coordenadas que permiten pensar el Estado democrático, un tipo de estado que asume la democracia no como ideal inalcanzable sino como un método y procedimiento palpable ante los ojos del ciudadano: redefinir, replantear y rediseñar el objeto estatal a la imagen y medida del sujeto, que evalúa y participa y se convierte en corresponsable del futuro de su país y su futuro mismo, es el gran reto de un rediseño cualquiera del sistema político mexicano.

La pertenencia del poder al pueblo sienta un principio que concierne a las fuentes y a la legitimidad del poder. Significa que el poder es legítimo sólo si se otorga desde abajo, sólo si constituye una emanación de la voluntad popular, y solamente si descansa en algún consenso básico manifiesto.⁸

¿Democracia vs. mediocracia?

La clara relación que existe entre gobernabilidad y ciudadano por un aparte y por otra entre legitimidad y ciudadano muestran la centralidad del ciudadano en la democracia. En este sentido “existe un consenso casi indiscutido acerca del carácter neurálgico de la participación ciudadana en el régimen democrático. Ni siquiera los conceptos más minimalistas de la democracia dejan de incluir la dimensión participativa como característica definitoria”⁹. Y es que “lo que promete la democracia es que las decisiones políticas habrán de tomarse tras haber consultado a los gobernados y a la luz de una

⁸. Sartori Giovanni, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. Alianza editorial, Madrid, Tercera reimpresión, 2001, 305 pp. p. 59

⁹. Nohlen, Dieter. *Ob. Cit.*

consulta; que su funcionamiento depende de que los gobernados estén adecuadamente informados de las cuestiones sometidas a decisión y de que quienes han de tomarla tengan la capacidad y la voluntad de escuchar y de tener en cuenta lo que han oído.”¹⁰ Así que, tal y como se ha pensado en doctrina, la democracia es, y *debe ser*, en el ciudadano, desde el ciudadano, a través del ciudadano y para el ciudadano: un esquema circular en el que el ciudadano es el punto de partida y, luego también, el punto de llegada, asumido escuchado y representado en la y a través de la demanda ciudadana.

De acuerdo con la teoría eastoniana, el poder político es un sistema o, en otras palabras, un entramado social. Este marco concibe al poder político como un conjunto cohesionado e interdependiente de elementos que son más que su suma e influidos por su ambiente. Aquí, la sociedad expresa demandas a través de un ambiente y las autoridades toman una decisión sobre esta base. La literatura política ha concebido tres puntos de partida acerca de la definición del sistema político. En principio tenemos la visión restrictiva, según la cual éste está compuesto sólo por el gobierno y deja fuera los valores. En el otro extremo está la definición ambigua, según la cual el sistema político está compuesto por los conflictos originados en la sociedad, cuya solución está dada por el gobierno. Hay, empero, una posición intermedia que restringe esta categoría al estudio de aspectos institucionales, considerando que la sociedad forma parte del sistema. La distinción clave que ello implica es la tensión clásica de los términos Estado y gobierno. En efecto mientras la categoría Estado implica y necesita a las de poder constituyente, orden jurídico, territorio, población, poderes constituidos y órganos formales encargados de la ejecución de las políticas públicas, la categoría gobierno sólo apela a esto último. Es decir, al poder ejecutivo que ostenta la decisión sobre las políticas públicas. Hay entonces en la posición intermedia un equilibrio basado en la inserción del ciudadano (población)¹¹ a través de una sutil y compleja *visión de Estado*.

En este sentido la gran aportación de la visión del sistema político que toma en cuenta a la sociedad es que se trata de una visión estatal del sistema político. Sin sociedad no hay

¹⁰ Berger, John. ¿Dónde estamos? El país, 3/XI/02 pp. 11-12. p. 11

¹¹. Eludo en este momento toda distinción entre población y ciudadanía, a pesar de que las hay; ello en virtud de que en este momento no resultan significativas en el desarrollo de esta reflexión.

Estado y, por ende, tampoco es posible pensar al sistema político. Empero, en el caso mexicano, “si nos hace falta ese mínimo irrisorio de civilidad que consiste en cumplir habitualmente con la ley no es por el peso del pasado. En efecto, no es el fantasma del Antiguo Régimen lo que cuenta sino la triste realidad del Estado actual: para ser más exactos, la *práctica inexistencia del Estado en la actualidad*”¹²

Y es que el problema no está en la centralidad del ciudadano para la configuración teórica de la democracia, el sistema político y el Estado, el problema estriba en que, como señalan algunos especialistas, en los hechos, “se ha ido desarrollando un sistema político de <<democracia sin ciudadanos>> en el que los medios de comunicación han conservado un papel valioso, mientras disminuía el de los partidos políticos y el de los ciudadanos. Se ha ido produciendo así una creciente desconfianza entre los medios y el público hasta el punto de que a los ojos del público los medios se han convertido en los adversarios de todas las instituciones, incluido el propio público.”¹³

P. Bordieu, en su libro “*Sobre la televisión* (1997), aporta su propia caracterización del fenómeno. Para él los medios de comunicación constituyen una amenaza para la sociedad actual. Soportan un estado patológico sin precedentes y algo peor es que trasladan esta perversión al entorno de la cultura, de la política y a todo lo que tocan. Ello les lleva a elegir las informaciones buscando lo sensacional, lo espectacular y lo excepcional. Además, las noticias se hacen en función de la imagen, la política y el dinero, se explotan cada vez más a fondo las pasiones primarias y se destaca no el contenido sino el continente, del empaquetado”¹⁴, pero además acota más adelante que “no tienen toda la culpa, pero son con frecuencia los administradores del amiguismo, prestidigitadores de la realidad, otorgando prioridad al combate sobre el debate, al enfrentamiento personal antes que a la confrontación de argumentos.”¹⁵

¹² Cfr. Escalante Gonzalbo, Fernando. “El ciudadano inexistente” en Nexos, No. 298, Octubre de 2002 pp. 34-36 p. 35

¹³. Muñoz-Alonso, Alejandro y Juan Ignacio Rospir. *Democracia mediática y campañas electorales*. Barcelona, Ariel 1999, 222pp. p. 15

¹⁴.Cfr. http://www.infordeus.com/portico3/H_12_97/tendencias/bordieu.html

¹⁵. *Idem.*

Si a la influencia y efectos mediáticos sobre el ocultamiento del ciudadano añadimos, por una parte, un “desalentador diagnóstico en lo concerniente a la eficacia y la eficiencia de los sistemas políticos latinoamericanos para dar respuesta a las necesidades y exigencias sociales y por otra, los grados de corrupción percibidos (crisis de confianza), se postula como componente indispensable, y en ocasiones central, la ampliación de espacios de participación ciudadana, que permita una intervención directa más intensa y extensa de la ciudadanía en asuntos públicos, tales como los formatos de autogestión y gobernanza urbana”.¹⁶

¿Rescatar al ciudadano?

En un afán de recuperar el Estado, el primer reto que hoy día se debe asumir es poner hincapié en la gente, o mejor, en el rescate del ciudadano. Recuperar y simultáneamente construir al ciudadano que inquiere y se inquieta por la “cosa pública”, al tiempo que se ocupa por autodirigir su desarrollo y el de su primer núcleo de acción es hoy el reto fundamental para una arqueología aceptable del Estado.

Fue el politólogo Robert D. Putnam quien creó el término de “capital social” entendiéndolo como *“las características de la organización social [vistas] como redes, normas y confianzas sociales que facilitan la coordinación y cooperación para beneficio mutuo”*.¹⁷ Así pues, la noción de *capital social* debe entenderse, reitero, como “normas y redes que permiten la acción colectiva”¹⁸

La vida es más fácil –continúa Putnam-- en una comunidad bendecida con una existencia sustancial de capital social. En primer lugar, las redes de compromiso cívicos promueven normas robustas de reciprocidad generalizadas y animan la emergencia de la confianza social. Estas redes facilitan la coordinación y comunicación, amplifican reputaciones, y así permiten que los dilemas de la acción colectiva sean resueltos. Cuando la negociación política y económica está

¹⁶. Nohlen, Dieter. *Ob. Cit.*

¹⁷. Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*,_(1993) p. 67. *Apud.* Zuckermann, Leo, *Ibid.* p. 44

¹⁸ Woolcock y Narayan. *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas de desarrollo*. Banco Mundial, 2000.

“empotrada” en redes densas de interacción social, los incentivos para el oportunismo son reducidos. Al mismo tiempo, las redes de compromiso cívico personifican el éxito pasado de la colaboración, que puede servir como un modelo cultural para la elaboración futura. Finalmente, las redes densas de interacción probablemente amplían el sentido individual de los participantes, desarrollando el “yo” hacia el “nosotros”, o acrecentando el gusto de los participantes por los beneficios colectivos.¹⁹

Actualmente, el Banco Mundial ha clasificado en nueve campos fundamentales de estudio sobre capital social, a saber: familia y comportamiento juvenil; escolarización y educación; vida comunitaria /virtual y cívica; trabajo y organizaciones; democracia y calidad de gobierno; acción colectiva; salud pública y medio ambiente; delincuencia y violencia, y desarrollo económico²⁰.

El denominador común de esta es ante todo la esencia del capital social: pensar en colectividad y comunidad. Ello sin duda representa una oportunidad valiosa para recuperar las políticas de Estado y acompañar de esta manera a las de gobierno a la bonanza de la legitimidad *ciudadanizada* del Estado.

Así pues el camino del retorno al Estado es recuperar al ciudadano y distinguirlo del simple votante o televidente. Ello es también una condición para la gobernabilidad del sistema. Mientras algunos hablan, hoy en día, de “la necesidad de fortalecer a los partidos políticos como una condición necesaria para consolidar la democracia en México”²¹, sin una sociedad de ciudadanos, un fortalecimiento tal sólo sería una solución a medias para encauzar las demandas sociales.

Los retos

Partamos de la imagen que presenta Sartori del ciudadano: “el ciudadano es una construcción imaginaria de la tradición republicana que iniciaron los pensadores latinos de la época imperial: Tácito, Salustio, Cicerón, Tito Livio. Tiene por eso todas las virtudes que

¹⁹. Putnam, Robert D. *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. Apud. *Idem*.

²⁰ Clasificación que puede ser consultada en el banco de datos del sitio web sobre capital social: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/index.htm>

²¹. Zuckermann, Leo, Ob Cit. p. 44

habían existido, según su idea, en la antigua República: el ciudadano es a la vez soldado, contribuyente, elector y magistrado, por eso necesita valentía, abnegación, capacidad de juicio, disciplina, voluntad de sacrificio, sobriedad, honradez, moderación, amor a la libertad. Ahora bien, casi todas sus virtudes, que seguimos asociando con la ciudadanía, resultan prácticamente innecesarias para el orden institucional moderno, que pide mucho menos de sus ciudadanos. En realidad, lo único indispensable es una moderada disposición para cumplir con las leyes.²²

Aún este piso mínimo genera un obstáculo ineludible, pues cumplir con las leyes no es un imaginario social aceptado y, en consecuencia, practicado en nuestra sociedad. En efecto, según la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, realizada por la Secretaría de Gobernación en 2008 “el 60 por ciento de los ciudadanos dijo tener poca o nada de interés en la política. Lo anterior puede estar vinculado a que alrededor de la mitad de los ciudadanos dijeron estar de acuerdo con que “la política es a veces tan complicada que las personas como usted no entienden lo que sucede”, y con que “a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como usted piensan”. También puede estar asociado al hecho de que tres de cada cuatro ciudadanos opina que lo que los diputados y senadores toman más en cuenta al elaborar las leyes son sus propios intereses o los de sus partidos; por otra parte, uno de cada dos ciudadanos mexicanos cree que México vive en una democracia, y uno de cada tres dijo estar insatisfecho con la misma, cerca de la mitad de los entrevistados opinaron que en México estamos más cerca de un gobierno que se impone, que de uno que consulta y la gran mayoría de los ciudadanos considera que en el país las personas respetan la ley.”²³

La anomia política es el primer reto para la reconstrucción del Estado. En su definición, ésta categoría (el Estado) incluye a la población, pero en la práctica el ciudadano común ha quedado fuera de la toma de decisiones nacionales no sólo por exclusión sino también, y fundamentalmente, por anomia.

²² Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salomón. México Taurus, 2003. 483pp. p. 88.

²³ Cfr. Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de cultura política y prácticas ciudadanas*. Poder Ejecutivo Federal. Fuente: <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup-resultados>

Así pues parece que en la actualidad la sociedad no cuenta con representaciones imaginarias que les permitan cohesionar a sus miembros. Antes bien, parece que los imaginarios predominantes son de signo contrario y que divulgan una ideología del individuo y el placer *per sé*.

El individuo joven se halla enfrentado a una sociedad en la que todos los <<valores>> y las <<normas>>, son prácticamente reemplazadas por el <<nivel de vida>>, el <bienestar> el confort y el consumo. No cuenta la religión, ni las ideas <políticas>, ni la solidaridad social con una comida local o de trabajo, en <compañeros de clase>. Si no reconvierte en un marginal, (droga delincuencia inestabilidad) al joven actual le queda la vida real de la privatización, que puede o no enriquecer con una o varias manías personales. Vivimos la sociedad de los lobbies y hobbies.²⁴

De este modo, si al día de hoy si no hay cohesión posible de la sociedad, ni las amarras simbólicas que la posibiliten, la pervivencia del Estado pelagra gravemente. De hecho, “lo que precisamente está en *crisis* hoy, es la *sociedad como tal* para el hombre contemporáneo. En efecto, observamos paradójicamente, al mismo tiempo que una *hiper* o *sobre* socialización (táctica o externa) de la vida y de las actividades humanas, un rechazo de la vida social, de los otros, de la necesidad de la institución, etc. El grito de guerra del liberalismo a comienzos del siglo XIX <<el estado es el mal>>, ha devenido actualmente: <<la sociedad es el mal>> y esta <<vivencia subjetiva>> es cada vez mas típica del hombre contemporáneo.”²⁵

Así pues, dado que “no puede haber sociedad que no sea algo para sí misma; que no se *represente* como siendo algo, lo que es consecuencia, parte y dimensión del hecho de que precisa *presentarse* como <algo>”²⁶, parece que ha de comenzar a reconstituirse la sociedad en y a través del ciudadano, entendido éste como un sujeto con propósitos y metas claras y en contexto de una colectividad, en todo caso se trata de un sujeto responsable ante sí de sí mismo y ante su entorno que se autorige a propósitos

²⁴. Cfr. Castoriadis, Cornelius. *El avance de la insignificancia*. Trad. Alejandro Pignato. Buenos Aires, 1997, 295pp.p.27.

²⁵. Castoriadis, Cornelius. *Ob. Cit.* p.30.

²⁶. *Ibid* p.28

predeterminados y se compromete con ellos y consigo para posibilitar su éxito, sólo así se posibilitará el nacimiento y construcción de una sociedad soberana autodirigida. Y si es verdad que “<<para si misma>>, la sociedad no es una colección de individuos perecederos o sustituibles que viven en tal territorio, que hablan tal lengua, que practican <externamente> tal costumbre, sino que, por el contrario, estos individuos <pertenecen> a esta sociedad porque participan en las significaciones imaginarias sociales, en sus <normas>, <valores>, <mitos>, <representaciones>, <proyectos>, <tradiciones>, etc. y porque comparten (lo sepan o no) la voluntad de ser *de* esta sociedad y de hacerla ser continuamente”²⁷, la microfísica de la pertenencia y vínculo social se concreta en el ciudadano, en su replanteamiento y rediseño.

Primer insumo para la construcción de ciudadanía: rendición de cuentas y fortalecimiento del control del gobierno por parte del poder legislativo

El término rendición de cuentas traduce la voluntad de las instituciones públicas de asumir la obligación de informar a la ciudadanía sobre el avance de sus compromisos asumidos en sus planes y programas de trabajo bien por sector, bien generales; en este sentido se requiere una rendición de cuentas con criterios establecidos de abajo hacia arriba, pues “de no fluir la rendición de cuentas de abajo hacia arriba, sino a la inversa, entonces el jefe de gobierno sería impune.”²⁸

En este sentido con frecuencia se ha comentado la necesidad de legislar para que las promesas y compromisos de campaña que un candidato cualquiera hiciera ante la sociedad, sea informado, en calidad de avance de los mismos, como parte ordenada, gradual y sistemática del ejercicio de la función pública encomendada; no menos relevante es en este sentido el control del gobierno por parte del poder legislativo en su calidad de representación de la soberanía popular.

²⁷ *Ibid*, p.28

²⁸ Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la Rendición de Cuentas*. México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura / Auditoría Superior de la Federación, 2002 (Cultura de la Rendición de cuentas 1). 63pp. p.10

Desde el punto de vista de la doctrina, el equilibrio de poderes y los pesos y contrapesos que caracterizan a un Estado democrático se asientan en una compleja trama de limitaciones y en la existencia de controles recíprocos a través de los cuales esas limitaciones se hacen efectivas. Como lo señala María de la Luz Mijangos existen diversos tipos de control: **A) *En cuanto al órgano*** los controles pueden ser *internos o externos*. El *interno* es aquel que debe realizar un órgano especializado encuadrado dentro del Poder Ejecutivo, pero situado jerárquicamente en una posición superior o por lo menos no dependiente orgánica ni funcionalmente de ninguna secretaría.

El *externo* que tiene dos vertientes: la política y la técnica que algunos llaman jurisdiccional. Cuando el control se lleva a cabo por el Poder Legislativo, en ejercicio de las facultades que constitucionalmente le están asignadas, se le conoce como *control político*. El control externo o jurisdiccional lo ejerce un órgano que fiscaliza la actividad financiera del Estado, ya sea que se encuentra ubicado dentro del Poder Legislativo, que desarrolle con independencia el desarrollo de su función; o se trate de una institución ubicada dentro del Poder Judicial, o lo ejerza un organismo autónomo que auxilie a los poderes en el ejercicio de sus facultades.²⁹ **B) *En cuanto al tiempo*** los controles pueden ser: de carácter previo, concomitantes, o de forma posterior.³⁰

Por su parte, Cecilia Mora-Donatto señala que la caracterización del control parlamentario como control político ha sido uno de los temas que más polémica ha causado en la doctrina italiana y española, ya que unos consideran al control parlamentario como un control sustancialmente de tipo jurídico, y para otros, como los españoles Rubio Llorente y Aragón Reyes, **se trata de un control de tipo político.**

²⁹ Consultar Valadés Ríos, Diego “Regulación de los controles políticos en la Constitución y propuestas de reforma” y Sepúlveda Iguíniz, Ricardo “Control del Congreso frente al Ejecutivo”, en *Propuestas de Reformas Constitucionales*, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Col. Foro de la Barra Mexicana, Tomo I, 1ª. Edición, agosto 2000, pp.532-545 y pp.227-273, respectivamente.

³⁰ Mijangos Borja, María de la Luz, “Reforma en materia de fiscalización superior de la federación”, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo XIV, Reformas Constitucionales durante la LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2000, p.129.

El control político se fundamenta sobre la base de que, la soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano soberano constituido, y posible sólo con una estructura dividida del poder estatal, pues, únicamente si éste se encuentra distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga limitado, soberano.

Los aspectos más relevantes que así lo singularizan son tener un carácter subjetivo, es decir, no existe un canon fijo y predeterminado de la valoración sobre la acción del gobierno; también lo caracteriza así, señala Mora, la cualidad de los titulares del control, que son sujetos caracterizados por su condición eminentemente “política”, por tratarse, de miembros que forman el Parlamento y cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en la idea de contar con un programa alternativo.

Ahora bien, en el Estado democrático moderno el control parlamentario no sólo es potestad de las mayorías, la victoria de la mayoría no produce la aniquilación de la minoría, incluso se reconoce a las minorías parlamentarias como las más interesadas en el ejercicio del control parlamentario.

En las democracias parlamentarias como formas de Estado, el control parlamentario debe ser concebido como control político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias, con especial interés en las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general de gobierno, leve o no aparejada una sanción inmediata.

En los regímenes presidencialistas como el nuestro, existen controles parlamentarios sobre la actividad del ejecutivo las cuales se ejercitan a través de procedimientos diversos, y que si bien no derivan en una sanción o destitución inmediata, se puede afirmar que los efectos de este control político afectan la percepción del electorado, el cual podrá expresar su voluntad, de apoyo o retiro del mismo a través del derecho del voto, así la sanción en el control político existe, pero de manera diferida e indirecta. Entendida por la doctrina

italiana como la *responsabilidad política difusa*³¹ es decir, la fiscalización del gobierno que se manifiesta a partir de la libertad de crítica de la oposición parlamentaria, que es capaz de transformar los equilibrios políticos provocando más que una destitución inmediata - posible en los regímenes parlamentarios- el desgaste del gobierno.

Ahora bien, preguntamos ¿qué poder ejerce el control en el presidencialismo mexicano? Este control lo ejerce la institución representativa o poder legislativo. En efecto, de acuerdo con Susana Thalía Pedroza de la Llave, nuestra “institución representativa se ha transformado en un órgano de decisión y, sobre todo, de control. De tal manera que [, añade], para la permanencia y evolución de dicha institución en cualquier país, incluso de la evolución de la democracia, base del Estado contemporáneo, **se hace necesario potenciar la creación y perfeccionamiento de los instrumentos de equilibrio, llamados también medios, elementos, o actos de control sobre el Ejecutivo**”³²

Así pues la doctrina indica que la facultad de control del ejecutivo recae sobre el Congreso de la Unión o poder legislativo. Y en efecto es así, toda vez que este poder, en su carácter de detentador de la soberanía, custodia, reforma y adiciona la constitución. Empero, para Manuel Aragón, “hablar de Constitución tiene sentido [sólo] cuando se la concibe como un instrumento de limitación y control del poder.”³³. Así pues, el poder legislativo, al estar facultado para reformar la constitución, lo está al mismo tiempo para ejercer el control sobre el ejecutivo.

De esta suerte, vemos que “el control no forma parte únicamente de un concepto “político” de Constitución, sino de su concepto jurídico, de tal manera que sólo si existe control de la

³¹ Concepto acuñado en la doctrina italiana, (Giuseppe Ugo Rescigno), entendida como el debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que defiende, producto de las reacciones sociales que derivan de los actos de control ejercidos en las cámaras. En Mora Donatto, Cecilia, “Instrumentos Constitucionales para el control parlamentario” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N°4, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p.47

³² Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El control del gobierno: Función del “Poder Legislativo.”* México INAP, 1996. 283pp. p. 23 (La negritas son de los autores de este ensayo).

³³ Aragón, Manuel. *Constitución Democracia y Control*. México IJJ-UNAM 2002. p. 81

actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa, y sólo si el control forma parte del concepto de Constitución puede ser entendida ésta como norma.”³⁴

De ahí que sólo en el Estado constitucional, así concebida la teoría del control, se presente como parte inseparable de la teoría de la Constitución, precisamente porque ambos términos, control y Constitución, se encuentran allí indisolublemente enlazados.³⁵ Interacción: que el legislativo controla al ejecutivo y conecta con la necesidad ciudadano en el entorno.

De esta suerte, queda claro que, desde una perspectiva doctrinaria, el poder legislativo es depositario de las facultades de control. Y en el caso mexicano sabemos que esto es así porque el Congreso, bien como Cámara de Diputados, bien como Cámara de Senadores, observa año con año el proyecto de Presupuesto del Ejecutivo (art. Const 74, IV y ss.); revisa la cuenta pública; declara si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito según lo establecido por el numeral 111 de la Constitución; analiza la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en informes anuales que éste y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso (art. Const. 76, I y ss.); ratifica nombramientos de altos funcionarios (76, II Const); autoriza la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país y es el único facultado para declarar la desaparición de todos los poderes constitucionales de la Unión.

Sin embargo, en un contexto histórico que duró más de ocho décadas en que el titular del Poder Ejecutivo era quien “tiraba línea” desde arriba al Poder Legislativo, a sabiendas de que lo apoyaría la incuestionable mayoría parlamentaria de su estrato partidista “se habló de crisis del control parlamentario a consecuencia de la vinculación que existió entre el gobierno y la mayoría parlamentaria que lo apoya, evitando no sólo una posible sanción para el gobierno, sino incluso la aplicación de cualquier tipo de control”³⁶; más aún, “algunos autores proclamaron la pérdida de eficacia debido a la identidad política que se dio entre el gobierno y el partido o partidos que ostentaban la mayoría parlamentaria.”³⁷

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Ibid.* p. 82

³⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Op. Cit.* pp. 81-82

³⁷ *Idem.*

López Ayllón resume los cambios significativos que en los últimos veinte años han permeado el entramado institucional de nuestro país. En efecto, a principios de la década de 1970 en México, el modelo de desarrollo institucional diseñado en la Constitución real correspondía, a pesar de sus rasgos formalmente modernos, a uno predominantemente autoritario. En este modelo el Poder Ejecutivo, en particular el presidente, dominaba sobre el conjunto del sistema. (...). Además dominaba claramente sobre los poderes Legislativo y Judicial, las relaciones funcionales entre estas dos últimas instituciones eran prácticamente inexistentes. Este sistema evoluciona entre finales de la década de 1970 y la de 1990 a una velocidad vertiginosa. Como resultado de la modificación del papel del Estado y la generación de nuevas relaciones entre éste y la sociedad. Así pues, las instituciones se desarrollan y adquieren nuevas funciones, se crean nuevos órganos especializados, otros adquieren su autonomía y las relaciones intrainstitucionales se hacen cada vez más complejas.³⁸

Así que a mayor pluralidad política mejor ambiente social y político para el fortalecimiento del control legislativo sobre el gobierno; esto se corresponde con una sociedad cada vez más activa y actuante. Si bien el sistema político mexicano, tradicionalmente funcionó por décadas con el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes, hoy caminamos de la mano de una política plural de tipo <<gobierno dividido>> hacia la construcción de un verdadero equilibrio entre los poderes de la unión. Particularmente la pluralidad política inaugura un parte aguas del control político que deja en el pasado la subordinación del Poder Legislativo, y lo potencia en un papel cada vez más actuante y preeminente, que va más allá del ejercicio de sus facultades legislativas y se complementa con las de control en pos de un mayor y mejor reducimiento de cara a la sociedad.

¿Cómo potenciar el control político en una sociedad plural? En este sentido es de ponderar las propuestas que muy recientemente el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la

³⁸ López Ayllón, Sergio, *Las Transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del Derecho en México*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1a. edición 1997, p.220. Ayllón considera a la *Constitución real* como el modo efectivo de organización política y social. En ésta las normas juegan un papel estructurante, pero no definitorio de la acción de los agentes.

UNAM³⁹ ha generado, según las cuales es necesario legislar para crear la "Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas", como comisión ordinaria de control en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Estas tendrían competencia para analizar y pronunciarse sobre los cambios en la organización y procedimientos del Poder Ejecutivo, y demás órganos públicos del Estado, así como para valorar la modificación de sus plantas burocráticas. En el ejercicio de esta potestad, la "Comisión de Reforma de las Instituciones Públicas" deberá requerir el apoyo de las comisiones sustantivas competentes de cada Cámara; asimismo, legislar para que el presidente elabore un Plan Nacional de Desarrollo, que será sometido al iniciar su periodo a la consideración de las cámaras del Congreso de la Unión. El Plan Nacional de Desarrollo podrá tener ajustes a los tres años, a más tardar un mes después de celebradas elecciones intermedias, o antes si se presentan circunstancias excepcionales provenientes del entorno económico o político internacional o nacional; reintegrar al Senado de la República la potestad constitucional de participar en el proceso de definición de los egresos de la federación, para ello es necesario elevar a estatus de ley la naturaleza jurídica del presupuesto.

Una propuesta más de las desarrolladas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que es pertinente para este propósito pasa por el fortalecimiento de las facultades de las comisiones legislativas y consiste en que el presidente deba rendir cuentas continuamente a las cámaras del Congreso de la Unión del progreso de los objetivos y metas alcanzados en el Plan Nacional de Desarrollo, y su programa de gobierno. Ello a través de los secretarios de despacho y directores de órganos desconcentrados, así como de los titulares de las entidades descentralizadas. A tal fin se propone, que cada comisión de las cámaras obligatoriamente elabore su "Programa Anual de Control del Gobierno", a partir de los programas operativos anuales que elaboren las unidades del Poder Ejecutivo. En dichos programas de control los legisladores establecerán la previsión que se deba citar, al menos con una periodicidad bimestral, al jefe de la unidad administrativa controlada para que conteste preguntas orales y, de ser el caso, desahogue una sesión de interpelación. Al final del año las comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión elaborarán

³⁹. *Cfr.* Reforma del Estado en *Pluralidad y Consenso*, Revista del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Suplemento especial. Febrero de 2010.

también como obligación impuesta a ellas en la Ley de Planeación y en los respectivos reglamentos de las cámaras, un "Informe Anual de Control del Gobierno" o "Informe Anual de Control del Programa de Gobierno".

Segundo insumo para la construcción de ciudadanía: transparencia de la información pública hacia el ciudadano

El decreto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicado el 11 de junio de 2002 en el Diario Oficial, establece como uno de sus objetivos (Art. 4, IV, Título primero, Capítulo 1), favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados que son: el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; Los órganos constitucionales autónomos; Los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal; y en la fracción VI del mismo numeral, contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Así las cosas, vemos que la transparencia gubernamental busca, por una parte, generar una mejor y mayor rendición de cuentas y, por otra, abonar a la democratización y, añadimos ahora, el empoderamiento ciudadano y la constitución cada vez más sólida y funcional de una sociedad del conocimiento y de la información⁴⁰, transparentando la gestión pública y acotando a la corrupción mediante la apertura de la información que generan los sujetos obligados arriba mencionados.

“Sociedad de la información” es un término que refiere al fenómeno común en las sociedades contemporáneas en las que tanto los gobernados como los gobernantes al interior de un sistema de gobierno representativo, precisan y aún más, dependen de la

⁴⁰Cfr. Mattelard, A. *Historia de la Sociedad de la Información*. Trad. Gilles Multigner. España Paidós 2002.193pp. p. 123

información para emprender cualquier acción, pero, al tiempo que se amplían las condiciones de transparencia de la información la relación sociedad-instituciones se reelabora en una suerte de interdependencia estratégica simple, en la que las instituciones se conectan con su entorno y viceversa en una relación de equilibrio funcional. Desde esta perspectiva, tanto la acción institucional como la acción ciudadana giran alrededor de esta necesidad de la información pública.

Así pues información y estrategia son los dos elementos actuantes y con frecuencia polémicamente encontrados al interior del término “sociedad de la información”. Cada vez con más frecuencia los ciudadanos demandan mayor transparencia de la información pública. Y aunque es verdad que el ciudadano no hace distinciones entre los tres poderes de la unión, también lo es el hecho de que, con frecuencia, esos ciudadanos que demandan información representan grupos actuantes en la sociedad, identificados y con capacidad de influencia.

En todo caso “la existencia de una opinión pública [asumida como sociedad de la información] presupone la existencia de una sociedad civil separada del Estado, una sociedad libre y articulada donde existen centros que permiten la formación de opiniones no individuales, como los periódicos y las revistas, los clubes y los salones, los partidos y las asociaciones, la bolsa y el mercado, es decir un público de particulares asociados, interesados en [incidir o en el mejor de los escenarios establecer o] controlar la política del gobierno, incluso si no desempeña una inmediata actividad política.”⁴¹

Por otra parte, si se asume que el papel del poder público, es el de proteger y favorecer la actividad informativa, la de respetar la libertad de información y de petición ciudadana de la misma, lo imperativo será que además de una Ley de Acceso a la Información Pública, el se establezcan políticas públicas que den sentido a los postulados de transparencia y rendición de cuentas e incida en la creación de una cultura de acceso a la información que en aras del escrutinio público, involucre tanto a los que están obligados a emitir

⁴¹. Cfr. **Opinión Pública** en Bobbio, N. *Diccionario de Política*. México S.XXI 2001 T. II.

información, como a quienes la solicitan, a fin de transparentar y justificar todas las decisiones y acciones de las instituciones públicas.

Ahora bien, en el camino de construir una transparencia de la información en dirección al ciudadano que fortalezca la elaboración de una sociedad del conocimiento y la información, recientemente el Senado de la República, a través del Instituto Belisario Domínguez, ha creado el Sistema Nacional de Información Legislativa (SIMIL) con la participación del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Secretaría de Gobernación, la Suprema Corte de Justicia y los Congresos Estatales.

El SIMIL se define como el conjunto de interconexión homologado de bases de datos y unidades de información legislativa sistematizada, con un alto grado de fidelidad, que son operadas y administradas por los entes públicos responsables de la formación, integración, aplicación e interpretación de normas de derecho positivo, en los diferentes órdenes de gobierno del Estado Mexicano, con el objeto de permitir su máxima publicidad y garantizar a plenitud el ejercicio del derecho a la información, así como promover la cultura de la legalidad y el conocimiento y divulgación del proceso legislativo y del orden jurídico mexicano, de manera accesible para su consulta. El escenario que tiene a la vista este proyecto es convertirse en una herramienta vinculante de procesos ligados con las leyes que están normados actualmente de otra manera, como la publicación digital del periódico oficial y en un espacio interactivo entre el ciudadano y el proceso legislativo, lo que establecería mecanismos directos con la gente para recabar su opinión y transparentar un ejercicio público de primera importancia como lo es el del Poder Legislativo.

Por lo anterior, el proyecto SIMIL asume como uno de sus retos el generar una herramienta electrónica escalable que permita a legisladores, investigadores, servidores públicos, ciudadanos y público interesado, acceder tanto a la información legislativa, jurídica y normativa de todo el país en un solo portal, como a los procesos de producción, organización e historia de estas normas.

El proyecto es notable desde el punto de vista del ciudadano y la sociedad toda vez que: integra y sistematiza información legislativa en una sola base de datos; permite una búsqueda avanzada de la información acoplándose a los intereses del usuario; ofrece información legislativa completa a nivel federal y local y disminuye el tiempo de búsqueda de la información legislativa.

La conformación de una cultura democrática y participativa que requiere el afianzamiento de una sociedad de la información, supone la creación de espacios que favorezcan la construcción de una ciudadanía mejor informada sobre los asuntos y procesos públicos de la agenda nacional, por ello el SIMIL aparece como un elemento sustantivo para este propósito.

Comentarios finales: sobre el tipo ideal de ciudadano

Cuando M. Weber explica en su obra *Economía y Sociedad* la noción de “tipo ideal” lo hace de la siguiente manera: “La construcción de una acción rigurosamente racional con arreglo a fines sirve en estos casos a la sociología –en méritos de su evidente inteligibilidad y, en cuanto racional, de su univocidad- como un tipo (tipo ideal), mediante el cual comprender la acción real, influida por irracionalidades de toda especie (efectos, errores), como una desviación del desarrollo esperado de la acción racional.⁴² Así el tipo ideal expone “cómo se desarrollaría una forma especial de conducta humana, sí lo hiciera con todo rigor con arreglo al fin, sin perturbación alguna de errores y afectos, y de estar orientada de un modo *unívoco por un solo fin*.⁴³

Hemos dicho líneas arriba que un esbozo de tipo ideal de ciudadano consiste en un ciudadano preocupado de la cosa pública y ocupado en la construcción de su propio desarrollo y de su círculo de acción; la racionalidad del ciudadano consiste en buscar un

⁴². Weber, Max. *Economía y Sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, Edición preparada por Johannes Winckelmann, nota preliminar de José Medina Echevarría, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1922, decimosexta reimpresión, 2005. 1237 pp. p.7

⁴³. Idem.

esquema de autogobierno (autodirección, auto-ruta) y preocuparse por construir el o los caminos que le permitan llegar ahí (autogestión). Hay en esto un esfuerzo prospectivo por autodeterminarse. Esta autogestión es un tipo de racionalidad ciudadana que no prescinde de las instituciones sino que, por el contrario, contribuye con ellas en cuanto a la materialización de la voz ciudadana y la demanda ciudadana sobre la cual se centra la actividad del sistema político. De esta suerte la autogestión ciudadana no vulnera sino que, por el contrario, fortalece y complementa las instituciones públicas.

Ahora bien, el tipo ideal ciudadano refleja ciertamente el impulso cada vez más claro de una sociedad en movimiento, mas dista de ser *causa de sí* y de su propio crecimiento. En efecto, existen otros derroteros que deben ser reformados desde las instituciones para dar cabida a la presencia de la sociedad en el funcionamiento cotidiano del sistema político. Y es que empoderar al ciudadano es una demanda que si bien nace desde abajo, debe ser compartida también por una clase política sensible a la sociedad que representa. Por ello es menester fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y el control del gobierno por parte del Poder legislativo.

Tal vez el establecimiento de una encuesta nacional de prioridades nacionales que se aplicara en todo el país y sus resultados fueran un insumo a considerar en la integración de la agenda legislativa del Congreso, los congresos locales y un eventual encuentro metropolitano de congresos locales por regiones del país, pueda ser otra ruta para el empoderamiento ciudadano.

Finalmente, mucho se ha razonado sobre papel predominante e influyente de los medios de comunicación masiva sobre la ciudadanía. Fue Karl Popper quien afirmó que “sin el control de la televisión no hay democracia”. Ello equivale a decir que es imposible que exista democracia sin el control de la empresa mediática.

Ya no son, si es que alguna vez lo fueron, un mero canal, sino que son, más bien, coproductores relativamente autónomos: no se limitan a “transmitir” la política, ni

a hacerla “agradable” sino que contribuyen a *definirla* y a menudo condicionan sus mismas modalidades de funcionamiento y de explicitación.⁴⁴

Por otra parte, en un estudio del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, *Los mexicanos de los noventa*, se afirma, a partir de una encuesta nacional, que la televisión es el medio principal a través del cual la sociedad se entera de lo que pasa en la política. Televisión 87%, Radio, 50%, Periódico 59%.

La función democrática de la libertad de información es especialmente intensa cuando se trata de los medios audiovisuales. La televisión constituye no sólo un medio, sino también un factor en la formación de la opinión pública.⁴⁵

Ahora bien, sin soslayar en absoluto el importante tema de la regulación de los medios de comunicación como una contribución para la democracia en México, parece que la fuerza de éstos reside en el ocultamiento del ciudadano y su desvinculación con las instituciones públicas. Esto significa que en la medida en que se instituyan procedimientos formales que conecten la necesidad ciudadana con la actividad de las instituciones públicas, dejará de ser tan contundente la influencia mediática sobre la agenda pública.

--o0o--

⁴⁴. Cfr.. Arredondo, P. *Medios de comunicación y procesos electorales. El caso de los noticieros de televisión*, en “Comunicación y Sociedad” *Revista de la Universidad de Guadalajara* 1990 (8), pp. 11-41 Apud. Ginsberg, E. *¿Qué medios para qué política y qué democracia? Anuario de investigación de la comunicación. Universidad Intercontinental 2004 (11)* 297 pp. p. 301

⁴⁵ Mieres Mieres, Luis Javier, “La regulación de los contenidos audiovisuales” en Jorge Carpizo, Miguel Carbonell, (coordinadores), *Op. Cit.*, p.247.

FUENTES CONSULTADAS:

1. Apter, David. *Estudios de la modernización* Amorrortu. 1992
2. Aragón, Manuel. *Constitución Democracia y Control*. México IJ-UNAM 2002.
3. Berger, John. ¿Dónde estamos? El país, 3/XI/02
4. Blázquez, Niceto. *La nueva ética en los medios de comunicación*. Madrid, España Biblioteca de Autores Cristianos (BAC), 2002. 805 pp.
5. Bobbio, Norberto et. all., *Diccionario de Política*. Tomo II (l-z) México, Siglo XXI editores, 2000.
6. Boltvinik, Julio. *Para democratizar las políticas públicas*. La jornada 4/X/02
7. Castoriadis, Cornelius. *El avance de la insignificancia*. Trad. Alejandro Pignato. Buenos Aires, 1997, 295pp.
8. Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la Rendición de Cuentas*, México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura / Auditoría Superior de la Federación, 2002 (Cultura de la Rendición de cuentas 1). 63pp.
9. Escalante Gonzalo, Fernando. “El ciudadano inexistente” en Nexos, No. 298, Octubre de 2002 pp. 34-36 p. 35
10. Giddens, A.. La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración. Trad. José Luis Etcheverry; Argentina, Amorrortu 2003. 412pp.
11. Ginsberg, E. *¿Qué medios para qué política y qué democracia?* Anuario de investigación de la comunicación. Universidad Intercontinental 2004 (11) 297 pp.
12. Linz, Juan J. *La quiebra de las democracias*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial Mexicana, colección Los Noventa, 1990, número 37. 169 pp.
13. Lipset, Seymour Martin, *El hombre político. Las bases sociales de la política*. México, Red Editorial Iberoamericana.
14. López Ayllón, Sergio, *Las Transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del Derecho en México*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1a. edición 1997.
15. Mattelard, A. *Historia de la Sociedad de la Información*. Trad. Gilles Multigner. España Paidós 2002.193pp.
16. Mijangos Borja, María de la Luz, “Reforma en materia de fiscalización superior de la federación”, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo XIV, Reformas Constitucionales durante la LVII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2000,
17. Mora Donatto, Cecilia, “Instrumentos Constitucionales para el control parlamentario” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N°4, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
18. Muñoz-Alonso, Alejandro y Juan Ignacio Rospir. *Democracia mediática y campañas electorales*. Barcelona, Ariel 1999, 222pp.
19. Nohlen, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos*. Trad. Marcos Romano/Peter Storand/ Silvia Montaña/ Claudia Zilla. México Porrúa/El Colegio de Veracruz 2006. Tomo I, A-I
20. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El control del gobierno: Función del “Poder Legislativo”*. México INAP, 1996. 283pp.

21. Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y María Cristina Pestellini Laparelli Salomón. México Taurus, 2003. 483pp.
22. _____ *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, Alianza editorial, Madrid, Tercera reimpresión, 2001, 305 pp.
23. Valadés Ríos, Diego *et all. Propuestas de Reformas Constitucionales*, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Col. Foro de la Barra Mexicana, Tomo I, 1ª. Edición, agosto 2000.
24. Weber, Max. *Economía y Sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*. Edición preparada por Johannes Winckelmann con nota preliminar de José Medina Echevarría. Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1922, decimosexta reimpresión, 2005. 1237 pp.
25. Woolcock y Narayan. *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas de desarrollo*. Banco Mundial, 2000.