



CONGRESO REDIPAL VIRTUAL
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea

PONENCIA PRESENTADA POR
Dr. José Ramón González Chávez

TÍTULO:
POLÍTICA, COMUNICACIÓN Y CONGRESO

Octubre 2022

POLÍTICA, COMUNICACIÓN Y CONGRESO

Dr. José Ramón González Chávez ¹

Resumen

El poder y la política se resuelven en el proceso de construcción del saber humano a gracias a la comunicación bajo el apotegma “lo que no se comunica no existe”. En la sociedad actual, los medios de comunicación masiva y las redes (mass media, social media, respectivamente) son decisivos en la formación (o deformación) de la opinión pública, pilar del sistema democrático que condiciona en gran medida las decisiones políticas y jurídicas.

Hoy más que nunca, la realidad nos muestra que la política es sobre todo política mediática, lo cual tiene consecuencias importantes sobre la política misma, pero también sobre el derecho, degradándose en la política del escándalo, a todas luces corrosiva del Estado, el sistema político, el poder público y sus instituciones.

La comunicación masiva y la comunicación política en particular, están siendo transformadas por las tecnologías multiplataforma y las redes. Según Castell, el surgimiento de la “autocomunicación de masas”, abre un abanico de influencias en el campo de la comunicación; propicia una mayor intervención de individuos y grupos, ayudando a los movimientos sociales y a las políticas alternativas; pero también los políticos, los legisladores, las empresas, los gobiernos, los organismos globales y a los entes de control geopolítico, que intervienen cada vez más en la información en un espacio donde están en juego todos los poderes. De ahí que se presente, necesariamente, una gama muy amplia de tendencias sociales, contrapuestas y hasta contradictorias, expresadas tanto en los medios de comunicación nuevos como en los tradicionales.

En la actualidad, “el poder” es el poder de la comunicación. El ejercicio del poder público por parte de sus diversos órganos, ejecutivo, legislativo y judicial, se deciden cada vez más en un espacio de comunicación multimodal y multiplataforma. En tal contexto, en lo que toca al Congreso, ¿Cómo crear y mantener una comunicación eficaz y útil con la sociedad?

Palabras clave: comunicación; sistema político; poder público; Congreso; Poder Legislativo.

¹ Miembro de la Redipal. Abogado, administrador público y politólogo, consultor, profesor y conferencista. Abogado (UNAM); maestro en Admón. Pública (ENA/Sorbona Paris II); doctor en Derecho (U. A. Tlaxcala); diplomados en COLMEX; ITESM, ITAM, UIA, U. Barcelona; docente desde 1991; funcionario público y directivo desde 1977. Columnista editorial de El Herald de México; director del Centro de Estudios Especializados y Educación (CESPE). México. Correo electrónico: jrglezch@hotmail.com

Introducción

A lo largo de la historia, la comunicación y la información han constituido el campo en donde se ha desarrollado una gama muy amplia y compleja de choques dialécticos entre el poder público a través de sus órganos legislativo, ejecutivo y judicial y el contrapoder.

Históricamente, la forma en que la gente piensa y actúa, determina el contenido y destino de las normas, principios y prácticas sobre los que se desarrollan la sociedad y su estructura. De ahí que la opinión pública sea tan importante en la construcción del sistema democrático.

Si bien, la coerción y el miedo del viejo sistema se siguen empleando como fuentes decisivas para que los dominantes impongan su voluntad a los dominados, y con ello, los sistemas institucionales se condenen a un ciclo vital limitado si se basan de forma preponderante en una represión aguda, si la mayoría de la gente piensa de forma contradictoria respecto de los contenidos de las normas y disposiciones, al final el sistema cambiará, aunque por desgracia no necesariamente para satisfacer las expectativas de los agentes del cambio social y no necesariamente sin dolor.

En comunicación, a partir de la conceptualización del poder carismático de Max Weber, en el que la importancia de la política se basa en la personalidad del líder², el mensaje más poderoso siempre será un mensaje sencillo adjunto a una imagen, sea gráfica y/o conceptual, la política mediática tiende a la personalización de políticos que puedan “vender” su imagen adecuadamente, junto, claro está, a ciertos “valores”, ya sean reales o inventados. Así, el político mediático pretende erigirse en la encarnación simbólica de un mensaje de confianza en el entorno de su personaje y luego en términos de la proyección de esa imagen, arropada en dichos “valores”.

Los ciudadanos no leen los programas, ni de candidatos, ni de partidos; prefieren confiar en la información que les dan los medios masivos. Al final, su decisión de voto estará en función de la confianza que estos proyecten. Por lo tanto, el candidato, o mejor dicho su personaje, tal y como ha sido proyectado en los medios, pasa a ser esencial; porque los valores a los que se asocia –y que es lo que más importa a la mayoría de la gente– están encarnados en él.

Este modelo ha ido evolucionando junto con la política electoral, que en buena medida es determinada con cada vez más claridad por los votantes independientes o indecisos aquel segmento del electorado que hace inclinar la balanza a una u otra de las propuestas. Así, en

² Weber, Max. “El político y el científico”. Alianza Editorial. Madrid, España, 1979. pp. 88 y ss.

muchos países, los programas y las promesas de partidos y candidatos se construyen para adaptarse al centro y a los indecisos, con frecuencia a través de las mismas compañías publicitarias y consultores de marketing político, que actúan de manera camaleónica de acuerdo al cliente en turno³.

Si la credibilidad, la confianza y el personaje se convierten en cuestiones primordiales a la hora de definir el desenlace político electoral, la destrucción de la credibilidad y la eliminación del personaje (mediático o hasta físico, tal como sucedió en México a nivel presidencial en 1994), se convierten en armas políticas muy poderosas. La historia nos muestra que muchos sistemas políticos se han visto sacudidos y numerosos líderes han sido defenestrados luego de una cadena de escándalos. En otros casos, se han derrumbado partidos políticos y hasta sistemas que parecían anclados sólidamente en el poder durante décadas, llevándose consigo en su desaparición el régimen que construyeron. Ahí están los casos de los demócrata-cristianos en Italia, el Gobierno en Japón, Color de Mello en Brasil, Ceausescu en Rumania, o Gadafi en Libia. En la mayoría de ellos, el tema de la caída ha sido la corrupción política.

El escándalo se sofisticó a tal grado que ahora se puede dosificar, hacerlo crecer poco a poco, modularlo, añadirle veracidad o ficción de acuerdo al rating, arrinconando a cada político hasta el clímax del posible enjuiciamiento legislativo o judicial, cuyos miembros también negocian con los medios, garantizando su independencia a cambio de protección en una aparente defensa de la democracia, al tiempo que también dosifican la publicación de información filtrada, al grado que una vez acorralados, cada actor o grupo político llega a hacer con ellos un trato, con lo cual se cierra el ciclo y se retroalimenta perversamente el sistema.

Aunque la crisis de la legitimidad política en la mayor parte del mundo no puede ser atribuida exclusivamente a los escándalos políticos y la política mediática, es probable que los escándalos constituyan un generador al mismo tiempo del escepticismo respecto de la política formal a largo plazo, así como un factor desencadenante del cambio político a corto plazo.

Según sondeos realizados por organismos internacionales, los ciudadanos no tienen confianza en sus gobiernos⁴. Esto explica, en parte, por qué en todo el mundo, la mayoría de los electores tiende a votar en contra de más que a favor de, eligiendo el menor de los males antes que la mejor de las propuestas.

Ya constituido, el gobierno en turno se presenta en los medios de comunicación a fin de obtener el apoyo -o al menos, la mínima hostilidad- de los ciudadanos, que dentro del

³ Farrell, Kolodny & Medvic, 2001; Jamieson, 1996, Thurber & Nelson, 2000.

⁴ Castells, Manuel. "Los medios y la política". Revista Telos, n° 74.

mercado político se convierten ahora en consumidores.

Esto no significa que el poder esté 100% en manos de los medios: los actores políticos ejercen también una considerable influencia sobre ellos. De hecho, la importancia de los políticos para los medios de comunicación de 24 horas aumenta constantemente, ya que estos tienen que nutrirse permanentemente de contenidos.

Por su parte, tampoco la gente se limita a seguir todo lo que le dicen los medios, razón por la cual estos deben transmitir sus mensajes de manera muy sutil. Recordemos que los medios ganan más, mientras más audiencia (rating) tengan, así que hay que mantenerla atenta y cautiva siendo siempre creíbles; y es justo en ese afán que se da la competencia política electoral. Cada actor político crea modelos corporativos de comunicación que si no anulan, sí merman drásticamente la autonomía de los periodistas y redactores contratados por ellos, al acotar su abanico de opiniones y temas políticos sobre los que informan a los expresados dentro de la línea dominante en la empresa, casi siempre carentes de contenido, pero con un peso muy importante en el proceso de información definido meramente por los acontecimientos, por la coyuntura.

¿Por qué está pasando esto? ¿Los sistemas, las instituciones y los actores políticos actuales son los más corruptos de la historia de la humanidad? No lo creo. Por desgracia, el uso y abuso del poder en beneficio personal o de un grupo, actitud connatural al ser humano en sociedad, se ve exaltada ahora más que nunca.

Ante tal panorama, ¿cómo puede un Congreso construir un sistema de comunicación que cumpla realmente con sus principios, fines, valores y estrategias, más allá de la mera retórica institucional, más aun cuando la historia reciente ha demostrado con claridad meridiana que esta “estrategia” no solo no ha dado resultados positivos de cara a la sociedad, sino que, incluso, ha sido contraproducente?.

Desde hace muchos años, a pesar de que los congresos, legislaturas y legisladores han invertido grandes sumas en su publicidad y en su “estrategia mediática”, las encuestas han mostrado que los legisladores son los peor evaluados en la aceptación ciudadana y la percepción de desconfianza es cada vez mayor.⁵ ¿Cuáles son las razones por las que la ciudadanía no cree ni en los legisladores, ni en sus legislaturas, ni en sus congresos? ¿Qué es lo que se ha estado haciendo mal? ¿Cómo elevar la calidad de contenidos y los medios para comunicar y “venderlos” mejor? ¿Qué tan conveniente sería separar la estrategia de los legisladores y sus fracciones en lo individual de la del Congreso en lo institucional?

⁵ Vizcaíno, Roberto. “Diputados los peor evaluados por los mexicanos”. Vorágine, 17 de abril del 2018.

Poder e Información

En los regímenes autoritarios los grupos de poder controlan la información y su acceso, la maquinaria del sistema político se aceita de forma centralizada, vertical y oficiosa, a espaldas de la sociedad.

Desde la aparición de los primeros regímenes liberales, la denuncia de corrupción y su impacto se han convertido en una buena muestra del nivel democrático de un pueblo, expresado a través de la libertad de prensa, causa y, a la vez, consecuencia del derecho a la información, consagrado desde las primeras declaraciones de derechos y constituciones liberales.

Pero en épocas recientes, aun con sistemas formalmente democráticos, se han presentado y expuesto públicamente los sucesos de corrupción como parte de plan de desacreditación de los gobiernos o regímenes anteriores, aunque paradójicamente se ha intentado minimizar, cuando no anular, los hechos y actos propios. Baste recordar en Estados Unidos de América en el caso Watergate, el asunto Irán-Contras, el operativo “Rápido y furioso” y la reciente toma del Capitolio, solo por citar enunciativamente algunos ejemplos de corrupción al interior del gobierno.

Existen múltiples factores estructurales de tipo macro político que están contribuyendo a la conformación de un nuevo paradigma comunicativo:

1) El Estado, considerado desde el surgimiento del Estado Nacional como el centro del poder, está siendo desafiado en todo el mundo. Al surgir el *Mundo Unipolar* que tuvo como símbolo la famosa caída del muro de Berlín, se dio un intenso proceso de reingeniería geopolítica, sintetizada en el renovado concepto de *Globalización*, y junto con este, el surgimiento de la narco economía política. Ambos aspectos que se han mundializado mediáticamente, han debilitado y siguen debilitando los sistemas políticos nacionales, limitan de manera creciente la toma de decisiones soberanas y los hacen más vulnerables ante la creación de líneas de opinión pública cada vez más abstractas y multidimensionales, creando mayor confusión y desconfianza en la ciudadanía y más debilidad soberana y deslegitimación de los gobiernos que es directamente proporcional a poder político y económico internacional con que cuenten.

2) Las empresas mediáticas, proveedoras de servicios de *comunicación*, se enfocan con cada vez mayor énfasis en la concentración y la segmentación del mercado, encaminándose hacia una competencia oligopólica extrema, a una distribución personalizada

de mensajes y al establecimiento de redes verticales en la industria⁶.

En paralelo, el mercado informativo juega también sus juegos sucios, sus abusos y corruptelas. Se ofrece información sin fundamentos, ni pruebas. Cuando no se encuentra información suficientemente poderosa para desacreditar la gestión de un actor político o de un grupo, se acude a otras posibles fuentes de escándalo como los rumores, la sospecha, la conducta sexual, los hábitos dudosos, incluso a la invención. El escándalo va encima del hecho con un consecuente daño político a veces irreversible, pasando incluso por encima de las estructuras y normas del propio sistema jurídico y aun del paradigma del Estado Constitucional.

Ante tal panorama, legisladores, actores y grupos políticos, se circunscriben y luchan en el ring de los medios, haciéndolos crecer desmedidamente, en términos económicos, financieros, tecnológicos y políticos. Baste apuntar que los hombres más ricos del planeta (Gates, Zuckerberg, Slim, Salinas Pliego), además de poseer y controlar tecnologías de información y comunicaciones, son dueños de medios, cuya interconexión, diversificación y globalización les permiten escapar de los controles políticos, lo que les da una gran autonomía en cuanto a producción de mensajes y generación de opinión pública, a grado tal, que para todos ellos, la lucha por el poder es mucho mejor negocio que informar. Solo hay que ver el creciente gasto público dedicado a los medios⁷.

A simple vista, parecería que la ola de (des)información sobre lo malo de la política y los políticos abona a la construcción de nuevos y más fuertes esquemas democráticos; pero no es así. Reiteramos que lejos de propiciar el empoderamiento de la sociedad como co-gobernante e instancia de control del poder público, la estrategia del escándalo está provocando el resquebrajamiento y la deslegitimación de todo lo que huele a gobierno, a grado tal que lo que ondea en el ambiente de la opinión pública mediatizada sea el hartazgo y el desencanto por la política y los políticos y las estructuras hegemónicas y de poder, entre ellas singularmente el Congreso. En su lugar, desde la perspectiva hipermoderna, lo que importa no es la posibilidad de acceso al poder, la representatividad real y el buen gobierno, sino la popularidad, el inmediatez o el *rating*; todo ello en la sorprendente paradoja de pretender denunciar la corrupción pero constituir en su lugar un campo fértil para su crecimiento, ampliándose a todos –o casi todos- los ámbitos de la vida social. Ejemplos reales de ello, sobran.

3) La oposición mundial entre lo global, lo colectivo y lo individual define la cultura de

⁶ Califano, Bernardette. “Los Medios de Comunicación, las noticias y su influencia sobre el Sistema político”. *Elsevier*, revista mexicana de opinión pública, vol. 19, julio – diciembre 2015, pp 61-79.

⁷ Forbes. “52% del gasto en publicidad del gobierno se concentra en 10 medios”. 17 de agosto del 2021.

las sociedades, al tiempo que la construcción de la identidad también individual y colectiva pretende operar desde una perspectiva multidimensional. Desde el presente, es decir sin pasado ni futuro, en un contexto a la vez individual, local, nacional, internacional y planetario, los aspectos económico, político y social convergen de manera euclidiana como un todo para constituir el espacio-tiempo-masa en el que actualmente vivimos y nos desarrollamos.

La cultura del individualismo en la actualidad se manifiesta de formas diferentes, a través del híper consumismo dirigido por el mercado⁸, al mismo tiempo que en un patrón de sociabilidad basado en el híper individualismo estructurado en redes y el deseo de autonomía individual, basada en proyectos vitales supuestamente autodefinidos.

4) La dinámica de las relaciones de poder, dependen, hoy más que nunca, del proceso de comunicación socializada, que en la forma se expresa en los medios. Sin embargo, en el fondo, en el ámbito político a escala individual y grupal, dentro del marco del *fin de las ideologías* cada partido y cada actor político queda a su suerte y abandonando su empaque ideológico, comienza la lucha por el manejo de los hilos del poder a través de la superposición de su imagen mediática, que minimiza, y casi anula, su oferta de postura ideológica y su propuesta política y de gobierno. Por su parte, a escala gubernamental, incluyendo desde luego al Congreso, la ausencia de una legitimidad autónoma de los legisladores y su respectiva legislatura, provoca, al margen de la eventual corrección retórica de sus propósitos, una crisis política institucional que debilita su presencia y neutraliza su oferta de cara a la ciudadanía.

En el estado de cosas actual, los movimientos, partidos y coaliciones juegan el juego del mejor postor, arrebatando las propuestas a sus contendientes y adelantándose al escándalo, ahora antepuesto al argumento, con lo que se desdibujan las propuestas y se personaliza la política al centrar la atención en los actores y sus chismes, de tal suerte que vence no el que tenga mejores propuestas de solución a los problemas, sino quien cuente con la imagen mercadológica más poderosa para desacreditar al contrario; es decir, gana no el que ofrezca mejores alternativas de atención a los requerimientos y expectativas sociales, sino quien al final sea menos vulnerable a los escándalos, gracias a los medios –lícitos o no- a su alcance.

Así, al final, lo que importa ya no es el proyecto, sino el producto mediático final sobre la opinión pública. Pero no se dan cuenta (o ¿sí?) que no hacen más que contribuir a la deslegitimación del sistema político completo y en última instancia a la del sistema democrático y el Estado Constitucional; no reparan en el daño tan grave que están haciendo al Estado en

⁸ Charles, Sebastien. “Hipermodernidad ¿Tumba de la postmodernidad?”. Academia Mexicana para la Educación, el Derecho y la Cultura, Revista Derecho y Cultura. México, 2006.

su soberanía suprema al interior, e igualmente, a la de los demás ante la comunidad internacional, en su fortaleza y dignidad como ente político democrático.

5) A esta realidad se suman al juego las Redes Sociales. Si bien es cierto que la organización social basada en redes ha existido desde tiempos muy remotos, por ejemplo, en las sociedades rurales, que han surgido espontáneamente alrededor de mercados, pozos, festivales religiosos, situaciones de emergencia, etc., actualmente adquiere matices diferentes al apoyarse en las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), lo que permiten su expansión a toda la estructura social⁹.

La convergencia y expansión de la Internet, la comunicación móvil y la infraestructura de acceso, del mismo modo que sucedió con la red de suministro eléctrico y el motor eléctrico durante la sociedad industrial, está abarcando prácticamente todos los ámbitos de la vida social, incrementa exponencialmente el poder comunicador de la Internet.

La actual transformación provocada por las TIC en la *Era Digital*, amplía el alcance de los medios de comunicación a todas las esferas de la vida, en una red altamente ambigua que es a un tiempo global y local, genérica y personalizada, abstracta y concreta, de acuerdo con un patrón siempre cambiante. Pero por desgracia, el transcurrir de la vida colectiva se basa más en el flujo de información que en el valor agregado de sus contenidos.

En cuanto a los contenidos de esta comunicación, la “innovación” de las redes paradójicamente radica en la combinación de elementos inherentes a los dos patrones básicos de ordenamiento social, político y jurídico, vigentes al menos desde la época de Maquiavelo: el “mercado” y la “jerarquía”, esto es, la economía y la política.

Lo anterior, a primera vista podría significar que nos encontramos ante la construcción de una sociedad diferenciada, donde las redes pretenden establecer canales de comunicación, intercambio e integración, retomando, por un lado, los principios del “mercado” (libre juego de la oferta y la demanda, en este caso, de información), y por otro, una nueva forma de ejercicio jerárquico, que rompe con las formas verticales de coordinación y deja intacta la autonomía y hasta el anonimato de los actores; ambos, elementos capaces de generar confianza y solidaridad, que parecieran permitir condiciones de trabajo adecuadas y eficientar recursos y esfuerzos.

El connotado jurista Luigi Ferrajoli se ha referido a esto al plantear su innovadora tesis sobre los derechos fundamentales¹⁰, y que, paradójicamente, se contraponen con estas tendencias; esto es, ¿cómo conciliar el mercado y la jerarquía propias de las redes sociales

⁹ Castells, Comunicación y Poder. Madrid, 1999. p. 505.

¹⁰ Ferrajoli, Luigi. “Los Fundamentos de los Derechos fundamentales”, Ed. Trotta, España, 2005, p. 32.

con la indisponibilidad política y económica de los derechos fundamentales y la creación legislativa alrededor de ellos?

Sin embargo, si bien las redes sociales surgieron como una forma de contar con canales adecuados de comunicación y/o de intercambio, corren el riesgo de convertirse en un objetivo en sí mismas. Otro es que no siempre sus objetivos se establecen de manera horizontal, sino a través de lo que podríamos llamar “Usuarios Alfa” que, en la mayoría de los casos, orientan las opiniones y eventuales decisiones; una más es que su monitoreo tampoco se hace de manera autónoma, sino en lo que podríamos también denominar una especie *gobierno en la sombra*, donde es posible diseñar y operar sus objetivos y monitoreo.

Analizando esta relación entre sistema democrático, poder legislativo, información y medios, podemos percibir un nexo directo entre el avance en las posibilidades de acceso a la información, la diversidad y cobertura de medios y la creciente ventilación pública de la violencia y actos de corrupción de individuos y grupos no solo en el ámbito político, también en el económico, el religioso y el social. La diferencia es que ahora todos estos escándalos tienen un efecto cada vez más devastador en los sistemas y actores políticos y grupos de poder, situación que se ha incrementado con el surgimiento de las *Redes Sociales*.

Legislación, políticas públicas y gobernanza en el *multiverso* digital

Uno de los grandes retos a los que se enfrenta el Estado, desde su creación, es el de cómo resolver la permanente paradoja de mantener, por un lado en palabras de Maquiavelo, *lo Stato*, lo que ahí está y debe estar para mantener la integridad del Estado como entidad Jurídica-Política-Social, y por el otro, la necesidad, también insoslayable, de adecuar su estructura, esencia y acción a las circunstancias que le marca su entorno objetivo y su momento histórico y con ello, satisfacer las necesidades y expectativas de una sociedad líquida, cada vez más demandante.

En efecto, el Estado y sus medios de expresión a través de los órganos del Poder Público uno de los cuales es el Legislativo, tienen siempre que hacer un esfuerzo, ya no digamos para adelantarse, sino al menos para seguirle el paso a la sociedad; de ahí que estos deban echar mano a todo lo que esté a su alcance para satisfacer los requerimientos sociales, estableciendo prioridades, maximizando recursos y cubriendo espacios de atención con la mayor amplitud y eficiencia posibles.

Uno de los mecanismos más eficientes en el esfuerzo por resolver esta paradoja es el surgimiento y evolución de las Políticas Públicas como la bisagra que articula el deber ser con el ser de lo público, tendente a lograr una mejor comunicación entre el poder público del Estado

y la Sociedad¹¹, aunque en muchos casos –vale señalarlo- no se sepa, a ciencia cierta, qué significa esto, cuáles son sus posibilidades y sus limitaciones, independientemente –repito- de la retórica y las buenas intenciones.

Tecnologías, sistemas medios de comunicación para acercar las decisiones y servicios de gobierno a la población hay en la actualidad muchos y muy variados. El problema en países como el nuestro es cómo conseguir que la mayoría de los ciudadanos pueda acceder a ellos provocando una verdadera transformación de las reglas del juego democrático y del gobierno.

Hoy en día la Internet se ha masificado, al igual que la adquisición y uso de equipos de comunicación móviles *inteligentes* (en México, a junio del 2021, 92% de los mexicanos usuarios de telefonía móvil tienen y usan un smartphone¹²). El añejo sueño de Rheingold de una nueva democracia electrónica¹³ podría hacerse realidad siempre que las estructuras políticas y gubernamentales, entre las que se encuentra el Legislativo, unifiquen inteligentemente el uso de las nuevas tecnologías con las antiguas como la radio, la televisión, la plaza pública, a fin de transmitir mejor sus mensajes y mejorar la interacción con la ciudadanía.

Desafortunadamente, parece que esto no es algo que interese a los gobiernos actuales. Trabajos publicados recientemente en Europa y América del Norte coinciden en señalar a las redes sociales como la principal oportunidad con que cuentan, hoy por hoy, administraciones y ciudadanos para generar nuevos espacios de cooperación, participación e intercambio de información en materia de Gobernanza, particularmente en el caso del Congreso, de la presentación de iniciativas, el “parlamento abierto” y la mejora regulatoria legislativa, entre otros. Dichos estudios han mostrado también que los internautas más activos, sensibles a las informaciones políticas y gubernamentales y a la vez más involucrados en la mejora del sistema social, son precisamente los usuarios de blogs, foros y servicios en línea. Pero en extraña paradoja, casualidad o no, esto coincide con el hecho de que si bien crece espectacularmente el número de usuarios de Internet teléfonos inteligentes y puntos de acceso Wi-fi, y con él la cantidad y calidad de los servicios públicos que las administraciones ofrecen online a sus ciudadanos, también aumenta progresivamente la desconfianza de éstos hacia aquellas, lo que prácticamente está generando una nueva “brecha digital”.

¿Qué está fallando entonces? ¿Qué hay más allá del front-office público capaz de ensombrecer los eventuales logros que pudieran irse alcanzando en materia de modernización

¹¹ Enríquez y Sáenz. “Gobierno Digital”. Comisión de Estudios para América Latina (CEPAL). Serie Estudios y Perspectivas, n° 196. 2022.

¹² Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Ídem.

¹³ Rheingold, H. "The Virtual Community". Harper Collins. New York. 1993.

institucional? cuando dos de cada 10 usuarios creen que los órganos públicos están desaprovechando los recursos tecnológicos, en especial Internet, para aumentar su transparencia; no dudan tanto de sus administraciones sino de su escasa capacidad para influir e intervenir en las redes. Ello puede traducirse, a su vez, en apatía y frustración, cuando no en rechazo.

Comunicación y Congreso

En consideración al marco contextual y conceptual expuesto, el Congreso, por ser el órgano público en donde a través del sistema representativo reside la soberanía popular, debe seguir siendo el lugar privilegiado de la política, de todo aquello que nos incumbe a todos, independientemente de nuestros intereses y expectativas personales. Pero esto implica el diseño, operación y evaluación de políticas, programas y acciones, que hagan factible el cumplimiento de sus principios, fines, y expectativas en materia de comunicación vigentes en su normativa y documentos declarativos, para hacerla más objetiva y efectiva de cara a sus electores.

Como todo en esta época, la función legislativa se ha vuelto cada vez más compleja, pues esta, ya desde hace tiempo, no se limita al mero acto de legislar. El Congreso, en su carácter de uno de los tres órganos del poder público del Estado, realiza actividades cada vez más diversas: de carácter legislativo –claro está–, tanto en comisiones y el pleno, pero también de tipo administrativo en la gestión interna institucional y la fiscalización de los recursos otorgados al ejecutivo; a nivel político y de gestión de la demanda social ante las autoridades ejecutivas, pero también de tipo jurisdiccional, en el caso llevar a cabo el juicio de procedencia; e incluso de relaciones internacionales, como en las actividades interparlamentarias.

La complejidad de la labor del legislativo se refleja en su triple marco normativo: Primeramente, uno jurídico, respecto de los principios, normas, prácticas y actos jurídicos concretos realizados tanto al interior como en coordinación con otras instancias ejecutivas y judiciales. Luego otro de tipo administrativo, que comprende normas, políticas, programas y acciones para su gestión interna; y finalmente, otro de carácter operativo, que como hemos señalado con anterioridad, comprende atribuciones y funciones legislativas, pero también ejecutivas y hasta judiciales.

Si bien la comunicación siempre ha sido el mecanismo para dar a conocer la actividad de los legisladores en el parlamento, en la actualidad, dada la relevancia adquirida en la *era de la información*, se vuelve imprescindible para legitimar sus decisiones y con ello generar credibilidad y confianza ante la ciudadanía.

El legislativo se enfrenta a un triple reto de complejidad: 1) Operar eficazmente dentro del entorno social en el que realiza su actividad; 2) Controlar la cada vez mayor cantidad y diversa naturaleza de las atribuciones y funciones que debe llevar a cabo; y 3) Comunicar su esencia, actividad y resultados de forma transparente, precisa, concisa, comprensible para los distintos sectores sociales.

Superar este reto múltiple del legislativo en materia de comunicación, es una misión pesada y *cuesta arriba*, por los factores mencionados solo de forma enunciativa que no limitativa, que pueden ordenarse en dos vertientes:

A) De naturaleza material

- El hecho de que en el sistema político mexicano el Legislativo se ha colocado en una posición de subordinación al Ejecutivo, y por ende, se ha restado interés a su actualización en cuanto a su organización, funcionamiento y operación.
- La cada vez mayor cantidad y complejidad de los temas que deben ser abordados por el Congreso y la necesaria transversalidad en su atención, fenómeno que obliga en materia de comunicación a construir discursos para distintas audiencias y a incluir de manera seria y decidida el tema del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.
- La sobreproducción jurídica, causada por la hiperinflación legislativa¹⁴ que obstaculiza cuando no hace materialmente imposible el control de los contenidos normativos, y por ende, su adecuada y eficaz comunicación, repito, interna y externa.
- La creciente desconfianza y descontento ciudadano hacia los legisladores, que como se ha señalado, es resultado de un problema de carácter estructural del poder legislativo en general y del propio entorno social y mediático, mismo que para su solución requiere de manera urgente de un proceso de reforma profunda, tal como históricamente ha sucedido en los casos del Ejecutivo y el Judicial, lo que para su consecución requiere de voluntad política y liderazgo;

La opinión pública es un elemento fundamental del sistema democrático y de legitimación del poder público. En tal sentido, hay que reconocer que la gran mayoría de las encuestas y sondeos de opinión colocan a senadores y diputados entre los servidores menos confiables a nivel nacional¹⁵, lo que pone en tela de duda al

¹⁴ Centenera, Fernando. “La crisis de la ley en Luigi Ferrajoli: algunas consideraciones desde la teoría de la legislación”. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho (CEFD). 21 de diciembre de 2012.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021. Ver gráfica “Nivel de percepción de confianza de la sociedad en instituciones o

Congreso en su conjunto como una entidad realmente representativa. Sin embargo, cabe, asimismo, la pregunta de que si esta desconfianza no es producto de la falta de información y consecuente ignorancia de la ciudadanía en relación con lo que el Congreso es y hace, aunque paradójicamente, como también se ha señalado, los más descontentos con el Congreso y los legisladores aparentemente son los más involucrados, preparados y tienen mayor y mejor conocimiento sobre ellos¹⁶.

- La desarticulación de las tecnologías, medios y plataformas de información y comunicación, digitales y no digitales, con que cuenta el Congreso, sus cámaras y respectivos órganos, la legislatura y los legisladores y la carencia, hasta el momento, de una normativa armonizada y procedimientos formales para su actualización permanente, así como la capacitación continua de sus operadores y usuarios internos.

Igual que como ya lo están haciendo las empresas privadas de comunicación, es urgente reflexionar sobre el cambio de visión en el sentido de contar con un órgano unificador con normativa, estructura y operación incluyente, capaz de elaborar un plan estratégico que logre integrar todas las herramientas disponibles respetando sus respectivos lenguajes y formas, a fin de conformar una política, programas y acciones concretas que operen de forma consolidada, lo que permitiría lograr un mayor y mejor impacto en la cultura legislativa de la sociedad, a todas las edades y a todos los sectores y ámbitos del quehacer social.

B) De naturaleza formal

- La no distinción dentro del marco jurídico institucional entre la legislatura, que es el cuerpo colegiado que se conforma por los legisladores electos y sus órganos de gobierno interior para un período legislativo, la que es temporal, y el Congreso como órgano del poder público del Estado que tiene un carácter permanente y cuya vida institucional es (debería ser) independiente de la primera, tal como sucede en otros países.

Este problema ha provocado, y sigue provocando, en la práctica la “reinención” de los congresos a cada cambio de legislatura, la integración de los órganos de gestión interna del Congreso por personas, en muchos casos, no capacitadas para el puesto

diferentes actores 2019-2021”. En ella se aprecia que los legisladores se ubican en antepenúltimo lugar, solo arriba de la policía y de los partidos políticos (muy relacionados con ellos).

16 De la O, Felipe. “La Percepción de las y los mexicanos en el congreso de la Unión. Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez. Dirección de Análisis Legislativo. Cuadernos de Investigación, n° 37. Noviembre de 2017.

asignado, que de hecho, más que ser trabajadores del Legislativo, son parte de los equipos de los legisladores, por lo que llegan y se van con ellos, cuestión que lleva el inmediatismo al trabajo de mera coyuntura o de consigna, y dificulta cuando no imposibilita el desarrollo de proyectos institucionales de mediano y largo plazos y la oportunidad de contar con un servicio de carrera legislativa, lo que sí se da en países como España con órganos como el Cuerpo de Letrados¹⁷, lo que permitiría contar con personal y órganos de alta especialización en las distintas materias que abarca la función legislativa, incluyendo, por supuesto, la comunicación interna y externa.

- La falta de estudios de opinión serios que busquen conocer no solo la percepción ciudadana del Congreso en cuanto a sus aspectos básicos de conformación y productos de trabajo, sino también y sobre todo de su expectativa respecto de lo que quiere saber de él, lo que espera del Congreso y sus legisladores y los espacios en que podría participar, lo que sin duda traería, entre sus efectos relevantes, el mejoramiento de su imagen y desempeño institucional.

Conclusiones

En los esfuerzos por lograr una interacción efectiva entre política, comunicación, redes y gobierno —que por cierto debería ocupar un lugar más importante si es que en verdad hay voluntad política por avanzar a un verdadero cambio en la relación sociedad-poder público—, se debe considerar que ésta debe ser de carácter integral y ante todo, una reforma cultural.

El sistema político es un sistema en sí y forma parte de la cultura social de una nación; por tal razón, cambiarlo es tarea por demás difícil. Sin embargo, igualmente hay que subrayar que la solución, lejos de ser exógena, tiene sus raíces en el origen mismo del problema, es decir, en la relación Estado-Poder Público-Sociedad, y que esta relación puede apoyarse en las nuevas TIC, no solo para difundir información institucional sino también, y sobre todo, para dialogar con sujetos, actores y grupos para conocer sus requerimientos y opiniones y lograr una comunicación real con la ciudadanía, lo cual abonaría sin duda al fortalecimiento de nuestra democracia.

Pero esto exige, primero que nada, de parte de los legisladores, un cambio de actitud para entender que la aculturación legislativa no puede darse mágicamente, por decreto. Tampoco es solo “cuestión de máquinas”. La tecnología es y seguirá siendo un medio, nunca un fin. El factor humano es fundamental en la cosa pública, en lo que nos atañe a todos. En el

¹⁷ Canovas, Carlos. “Quiénes son y cuáles son las funciones que ejercen los letrados del Congreso de los Diputados” en Newtral. 17 de febrero del 2022.

caso que nos ocupa, el Congreso en sus dos Cámaras cuenta con medios, plataformas y demás tecnologías de información y comunicación adecuadas aunque desde mi punto de vista insuficientes y sub utilizadas, pero el problema no está ahí sino en la ausencia de una visión integral, que lleve a la planeación operación y evaluación de normas, políticas, programas estrategias y acciones para lograr hacer contacto con la ciudadanía y transmitirle con transparencia lo que es, su funcionamiento, sus formas de operación y los resultados de su labor.

Pero tampoco es cosa de endosar responsabilidades a través del voto. Por parte de la ciudadanía se requiere no solamente de una actitud crítica y exigente -lo cual es sin duda valioso, pero no suficiente-, sino que, en la nueva forma de ver el gobierno, esta debe también colaborar activamente con los órganos del poder público, en este caso, del Legislativo.

En este contexto, las organizaciones civiles y políticas, las propias redes sociales y sus usuarios individuales o colectivos, tienen la importante misión de adoptar una posición crítica, pero al mismo tiempo propositiva, que los coloque en una posición más cercana y comprometida, en tanto que, “ciudadanos-gobernantes”, en los asuntos que les afectan a todos los niveles, desde los más cercanos y concretos a los más abstractos, y contribuir al diseño y operación de una agenda de trabajo en la que se definan políticas, estrategias, programas y actividades en cada uno de los ámbitos de la vida nacional y en los que la sociedad cuente con espacios claros de participación y responsabilidad.

Hace poco se realizó un congreso de profesionales de la comunicación en Poder Legislativo, del cual hubo, por cierto, poca difusión y se habló escuetamente sobre la comunicación específica del legislativo. En el evento se abordaron algunos aspectos relacionados algunos temas mencionados en el presente trabajo y su incidencia en el derecho, la política, la ciudadanía, pero que se estacionó en aseveraciones generales respecto del “qué” pero en poco o nada hubo referencia al “cómo”, al diseño estratégico para hacer realidad la retórica documental y oratoria¹⁸.

El Congreso requiere de una política pública integral de comunicación, que tomando en cuenta los nuevos contextos, utilice medios analógicos y digitales, armonice sus mensajes y los ajuste con flexibilidad a las circunstancias propias de cada sector de la sociedad en los distintos espacios en los que se desenvuelve.

La comunicación legislativa no es solo comunicación política, también es social, es transparencia, diálogo para la interacción y sobre todo creación y fortalecimiento de la cultura

¹⁸ Cámara de Diputados. Boletín del 23 de abril del 2021. “Realizan segundo encuentro de comunicadores y comunicadoras del poder legislativo”.

legislativa entre los legisladores y la sociedad, a todas las edades, en todos los sectores y a todas las escalas.

No podemos predecir el futuro; pero lo que sí podemos hacer es construirlo. Ahora más que nunca está claro que todos, autoridades y ciudadanía, debemos contribuir a la conformación de una política pública y un gobierno moderno, echando mano de los recursos jurídicos, políticos, tecnológicos y sociales con que contamos, pues solo así podremos aspirar a primero la construcción de un verdadero nuevo modelo de país, al logro de su legitimidad, continuidad y permanencia y finalmente a la consolidación de nuestro sistema constitucional y democrático, labor en la cual el Congreso, sus formas y contenidos de comunicación, juegan un papel de primer orden.

Fuentes de consulta

- Califano, Bernardette. "Los Medios de Comunicación, las noticias y su influencia sobre el Sistema político". Elsevier, revista mexicana de opinión pública, vol. 19, julio – diciembre 2015, pp 61-79. <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-mexicana-opinion-publica-109-articulo-los-medios-comunicacion-noticias-su-S1870730015000046>
- Cámara de Diputados. Boletín del 23 de abril del 2021. "Realizan segundo encuentro de comunicadores y comunicadoras del poder legislativo". <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/realizan-segundo-encuentro-de-comunicadoras-y-comunicadores-del-poder-legislativo#gsc.tab=0>
- Canovas, Carlos. "Quiénes son y cuáles son las funciones que ejercen los letrados del Congreso de los Diputados" en Newtral. 17 de febrero del 2022. <https://www.newtral.es/letrados-congreso-diputados-quienes-son-funciones/20220217/>.
- Castells, Comunicación y Poder. Madrid, 1999.
- Castells, Manuel. "Los medios y la política". Revista Telos, n° 74. <https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero074/los-medios-y-la-politica/?output=pdf>
- Centenera, Fernando. "La crisis de la ley en Luigi Ferrajoli: algunas consideraciones desde la teoría de la legislación". Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho (CEFD). 21 de diciembre de 2012. <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/download/1827/3031>.
- Charles, Sebastien. "Hipermodernidad ¿Tumba de la postmodernidad?". Academia Mexicana para la Educación, el Derecho y la Cultura, Revista Derecho y Cultura. México, 2006.
- De la O, Felipe. "La Percepción de las y los mexicanos en el congreso de la Unión. Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez. Dirección de Análisis Legislativo. Cuadernos de Investigación, n° 37. Noviembre de 2017. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3769/Cuaderno%20de%20investigaci%C3%B3n%2037.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Enríquez y Sáenz. "Gobierno Digital". Comisión de Estudios para América Latina (CEPAL). Serie Estudios y Perspectivas, n° 196. 2022. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47811/1/S2200164_es.pdf
- Farrell, Kolodny & Medvic, 2001; Jamieson, 1996, Thurber & Nelson, 2000.
- Ferrajoli, Luigi. "Los Fundamentos de los Derechos fundamentales", Ed. Trotta, España, 2005.
- Forbes. "52% del gasto en publicidad del gobierno se concentra en 10 medios". 17 de agosto del 2021. <https://www.forbes.com.mx/el-52-del-gasto-en-publicidad-del-gobierno-se-concentra-en-10-medios/>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021. En:

<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>.

Rheingold, H. "The Virtual Community". Harper Collins. New York. 1993.

Vizcaíno, Roberto. "Diputados los peor evaluados por los mexicanos". Vorágine, 17 de abril del 2018. <https://www.voragine.com.mx/2018/04/17/diputados-los-peores-evaluados-por-los-mexicanos/>

Weber, Max. "El político y el científico". Alianza Editorial. Madrid, España, 1979.