

ISSN 1889-8068



redhes

Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales

Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales

Año IX No. 17 Enero-Junio 2017



Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad de Sevilla
Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma de Aguascalientes



INFORMACIÓN PÚBLICA: EL PROCESO CÍVICO Y SOCIAL EN LA REGULACIÓN DEMOCRÁTICA¹

PUBLIC INFORMATION: THE CIVIC AND SOCIAL PROCESS FOR DEMOCRATIC REGULATION

Omar Elí Manríquez²

Resumen: La siguiente discusión busca comprender el proceso social de información pública, observado como un mecanismo fundamental del sistema político que condiciona la organización de agentes sociales para la producción de insumos informativos, la colectivización de información, el establecimiento de redes de comunicación política y la síntesis del diálogo democrático. Condiciones que finalmente permiten la construcción de valores cívicos y derechos que comprenden lo público, su discurso y la apreciación del proceso social de información pública; lo que en su conjunto fundamenta controles legales y sociales –de transparencia y vigilancia por ejemplo– para la construcción del orden político democrático. Es decir, el condicionamiento para el desarrollo de la regulación democrática.

Palabras clave: Información pública, regulación democrática, transparencia, rendición de cuentas, democracia representativa, comunicación política.

Abstract: The following discussion aims to understand the social information process taking it as a fundamental mechanism of the political system that conditions and organizes social agents and their production of information inputs, the collectivization of information, the creation networks for political communication and the synthesis of democratic dialogue. These conditions allow for the construction of civic values and rights that comprehend the public sphere, its discourse and the appreciation of the social process of public information; all of which founds legal and social controls –of transparency and surveillance for example– for

1 Artículo recibido: 15 de febrero de 2016; aprobado: 25 de enero de 2017.

2 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo-e: omar.manriquez@flacso.edu.mx



the construction of a democratic public order. That is to say, the conditions for the development of democratic regulation.

Key words: Public information, democratic regulation, transparency, accountability, representative democracy, political communication.

1. Introducción

Esta investigación analiza el proceso social de información pública que condiciona la organización de agentes que producen insumos, colectivizan y establecen redes de información y comunicación para la síntesis del diálogo político-democrático. La información pública es entendida como un proceso social y político de construcción ciudadana –por canales formales e informales– sustentada en derechos y libertades civiles y políticos que constituyen el orden político y su regulación democrática. Es justo este tipo de regulación la que se fundamenta en controles democráticos de transparencia y rendición de cuentas aplicadas como políticas de Estado o intervención social.

Para ello es preciso garantizar la autonomía de dicho proceso social así como el derecho a la información pública; lo cual será el resultado de luchas y reivindicaciones político-sociales que inciden en la representación política sustantiva –es decir, responsable, representativa y sensible con los intereses ciudadanos.³ En este orden de ideas, el proceso de información pública, entendido como una construcción social de la cultura política en una sociedad estatal, es la piedra angular para la producción de políticas de transparencia, rendición de cuentas, fiscalización. Por ende, de una representación sustantiva.

La siguiente discusión busca comprender el proceso social de información pública, observado como mecanismo fundamental del sistema político que condiciona la organización de agentes sociales para la producción de insumos informativos, la colectivización de información, el establecimiento de redes de comunicación política y la síntesis del diálogo democrático. Condiciones que finalmente permiten la construcción de valores y derechos que comprenden lo público, su discurso y el proceso social de información pública; lo que funda los estándares democráticos de políticas de transparencia, controles y contrapesos que orientan la rendición de cuentas y la construcción del orden político democrático. Es decir, el condicionamiento para el desarrollo de la regulación democrática.

La exposición se articulará de la siguiente forma: en un primer apartado se desarrolla el argumento central sobre el papel de la información en la teoría democrática

³ Según el concepto de *representación política sustantiva* de Hannah Pitkin. Cfr. *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 257.



para enfatizar la potencia de este elemento en la construcción del orden democrático. En un siguiente apartado abordaremos los beneficios y retos de la información pública. Después se enmarcan las responsabilidades del estado desde un análisis de la representación política y enseguida se analiza la relación información pública y control político-democrático en la construcción del ciudadano. En un quinto apartado y a la luz de la evidencia empírica, señalaremos los retos y riesgos del proceso informativo por el uso discrecional de recursos públicos y la propaganda; para luego recapitular sobre las relaciones entre democracia e información en el orden político. Finalmente se subraya el valor del proceso social de información en la construcción del ciudadano y la democracia.

2. La información pública en la democracia representativa

Cuando revisamos la teoría de la democracia representativa encontramos que existen una serie de elementos y condiciones necesarias para la constitución del pacto político que funda el Estado Democrático de Derecho. Dicha teoría señala que la existencia de información pública habilita las condiciones de participación política de los ciudadanos y en este sentido es una herramienta política utilizada en la vigilancia, evaluación del desempeño y asignación de incentivos a los representantes. En este proceso la comunicación juega un papel central pues de ésta depende el despliegue de información para un proceso de control democrático.

En la concepción pluralista la democracia representativa que Robert Dahl denominó *poliarquía*⁴ se supone la existencia de actores y poderes plurales y en competencia, lo que permite la participación política de ciudadanos en la elección de élites gobernantes que asumen controles que derivan en responsabilidad. Por tanto, la relación entre información y participación democrática opera en condiciones de equidad con una amplia gama de posturas e intereses y por tanto es necesario el continuo despliegue y procesamiento de información. Por otra parte, la visión minimista de Schumpeter subraya que los individuos son indiferentes a la esfera política, por tanto delegan las decisiones sociales a las élites; esto implica que la información requerida para la decisión electoral es menor, puesto que aquellas asumen su responsabilidad.

Ahora bien, acorde a la perspectiva empírica de la democracia, ya sea desde el modelo pluralista o desde la perspectiva minimista, la celebración de elecciones es la institución clave de la representación política moderna que funda el control del orden estatal capaz de producir responsabilidad política por el pluralismo y la competencia. Sin embargo, existe una brecha entre ciudadanos y gobernantes debido a que la deci-

4 Robert Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático, Autonomía versus control*, México, Alianza Editorial/Conaculta, 1991, pp. 19-21.



sión electoral eventualmente ocurre con escasa participación, información y capacidades cognitivas o con poca representatividad social. Por tal razón surge un problema inicial al requerir una síntesis que procese la pluralidad y la transforme en decisiones que reflejen la complejidad social.

Ahora bien, desde la perspectiva normativa de la democracia se plantea una fuerte participación y cultura políticas no acotada al ámbito electoral.⁵ Esto implica que la información requerida para participar es mayor, en este sentido la ciudadanía se forja en el activismo político desde su comunidad. Por otro lado, desde la perspectiva deliberativa de la democracia, el debate razonado es un criterio vital en las decisiones públicas esenciales, por ende, la comunicación es vital para el diálogo y control democráticos; lo que exige una amplia participación cívica que reclama más información y mecanismos de distribución, procesamiento y articulación política. Además de un acceso democrático a la información, facultades cognitivas y condiciones de equidad para el debate razonado entre actores.

En resumen, las perspectivas: pluralista, minimista y normativa aportan criterios para observar la información pública y la construcción social de valores y derechos sobre lo público, de nuevas formas de representatividad y mecanismos para decidir que integran la regulación democrática. Ello coloca el énfasis en los procesos de comunicación política y específicamente en aquellos mecanismos que permiten el despliegue de la información; es decir, el proceso de construcción, distribución y entendimiento del diálogo público. Por ello la comunicación entendida como proceso social de información pública puede arrojar luz sobre la teoría democrática.

Además, la distribución/concentración del poder ordena la jerarquía de la participación política, lo cual obliga a analizar la influencia que tienen ciertos actores o grupos de interés en el juego democrático –sea en negociaciones, cabildeo parlamentario o intereses de política pública. Por tanto, el poder condicionará el despliegue de la información, su alcance e impacto en la comunicación ligada a intereses y un discurso detrás de éstos.

3. Beneficios de la información pública: transparencia, controles y derechos democráticos

Como se ha señalado líneas atrás, el proceso social y comunicativo de la información pública a través de la transparencia es toral en la regulación democrática. La transparencia como política se desarrolla con la participación de los ciudadanos, con su mirada puesta en valores normativos, deliberativos y participativos de la democracia; ello permite la constitución de las necesidades y bienes informativos que requiere dicha política

⁵ Jean Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE, 1998, pp. 24-26.



ca.⁶ En este tenor es que proceso social que funda el derecho de acceso a la información pública genera un dispositivo de “rendición de cuentas social” pero además permite un “control *ex ante*” desde la sociedad vigilante de la actuación de los representantes.⁷

Por ende, la transparencia no tiene un mero carácter procedimental, es la expresión de un canon democrático en la disputa política entre gobernantes y ciudadanos. Al respecto, a partir de los años noventa la libertad de expresión fue redefinida más allá del carácter individual y negativo del estado de tal forma que la libertad de información entendida como proceso social, será la base de la libertad de comunicación. Al mismo tiempo, la evolución del derecho a la información y del derecho de acceso a la misma, desplazó las fronteras y equilibrios entre lo privado y lo público o los intereses y necesidades sociales. De igual forma se han alterado los márgenes de la gobernabilidad sobre la discrecionalidad o responsividad del representante,⁸ o bien, respecto de la publicidad o clausura de la actuación gubernamental.⁹ Incluso el énfasis de la representación política hacia el mandato o la independencia.¹⁰

Al mismo tiempo, “los derechos democráticos se integran con los derechos de comunicación, asamblea y asociación que así constituyen las esferas pública y asociativa de la sociedad civil –libertad positiva– en donde los agentes pueden debatir colectivamente temas de interés común, concertar, afirmar nuevos derechos e influir sobre la sociedad política”¹¹ y la económica. La complejidad de la política estatal de transparencia responde a demandas sociales y diversas articulaciones del *espacio público no estatal*.¹² Por esta razón es insuficiente el análisis desde la relación principal-agente pues la transparencia como política tiene un valor social que responde a necesidades de información y forma parte de la constante deliberación en torno de lo público; por ello siempre es una política de carácter social que condiciona el conflicto político, los valores y los derechos que comprenden lo público.

En la actualidad los procesos de participación y construcción de ciudadanía son más complejos y desbordan las políticas; en consecuencia, una política de información que no responda a las demandas e intereses públicos suele observarse como propagan-

6 Véase la *Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos*, artículo 4º, sobre la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública.

7 Enrique Villalobos, *El Derecho a la Información*, Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, p. 23.

8 Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia, El debate contemporáneo*, tomo 1, México, Alianza, 1988, pp. 222-223.

9 Nora Rabotnikof, “Pensar lo público hoy”, en *Metapolítica*, 12, no., 57, enero-febrero, México, 2008, pp., 40-44.

10 Hannah Pitkin, *El concepto de representación política*, *op.cit.*

11 Jean Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, *op. cit.*, pp. 40-41.

12 Luiz Bresser y Nuria Cunill, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1998.



da gubernamental, simulación u opacidad que así dificultan la transparencia y el ejercicio de la ciudadanía. Seguidamente, el desarrollo del derecho a la información rompe las cadenas disciplinarias de mando y obediencia observadas en regímenes no democráticos debido a la complejidad de los procesos informativos que constituyen el Estado de Derecho. Por tales razones la participación de los ciudadanos en la comunicación política es fundamental para el derecho a la información.

4. El papel del estado en la construcción de garantías al derecho a la información

El Estado es el principal responsable de la producción, socialización y resguardo de la información pública y la comunicación política. La intervención estatal es necesaria y debe garantizar tres condiciones: 1) libertad de prensa para garantizar derechos y libertades de expresión y la protección del ejercicio periodístico, independiente y libre de censura; 2) libertad de información, que garantice a los medios y al público, la producción y acceso a la información pública sin restricciones arbitrarias amparadas en la razón de Estado y; 3) la provisión de un marco legal y regulatorio —imperio de la ley.¹³

Ello requiere la intervención neutral del Estado para garantizar “una mayor multiplicidad de medios, diversidad y pluralidad y mayor accesibilidad a los diferentes públicos [...] y la confrontación de información e ideas.”¹⁴ Así puede garantizarse la *pluralidad informativa*, la cual es sustancial a la regulación democrática. Dicha intervención estatal implica: 1) “la posibilidad de que el ciudadano pueda manifestar sus ideas”, 2) “allegarse de información diversa para formarse su opinión” y 3) “contar con facultades y la posibilidad de difundirlas a través de medios de comunicación idóneos —prensa escrita y medios electrónicos—”; para lo cual “el estado debe garantizar la competencia entre operadores y evitar la concentración en la propiedad de los mismos.”¹⁵ Es obligada la regulación de los medios de tal forma que opere la competencia —leyes antimonopolio— se evite la concentración de la propiedad de medios; se promueva la pluralidad de voces y contenidos; el acceso amplio del público a los mismos —el servicio público de los medios—; y además, se fortalezca el sistema de justicia para resguardar al periodista, el anonimato de fuentes y la seguridad de los denunciantes internos —*soplones* o *whistleblowers*. Al respecto, el estado mexicano presenta serias debilidades.

13 Sheila Coronel, “Corruption and the Watchdog Role of the News Media”, en, Pippa Norris, *Public Sentinel, News Media and Governance Reform*, The World Bank, 2010, pp. 130-133.

14 Alejandro Fuenmayor, *El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, Costa Rica, Oficina de la UNESCO para América Central, UNESCO, San José, 2004, p. 16.

15 Laura Salas, “Pluralidad informativa en medios electrónicos: agenda pendiente que se agrava en el proceso electoral”, en, Jonathan Fox *et al.*, *Derecho a Saber, balance y perspectivas cívicas*, Fundar y Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2007, pp. 77-81.



En México el artículo 3º, Fr. V, de la *Ley Federal de Transparencia*, define a la información pública como “toda aquella contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”. No obstante, una concepción de transparencia limitada a la producción institucional de información pública –vista como protocolo, procedimiento burocrático o actividad de la esfera estatal– es insuficiente ya que ello supone que el papel del Estado es notablemente superior al que juega la participación ciudadana. La transparencia en un sentido democrático es “una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.”

Se debe anotar que en las democracias en América Latina tampoco se cubre el perfil ideal del Estado garantista, por tanto es necesario pensar en el ciudadano y el Estado como dos agentes centrales en la construcción de estándares de la democracia.¹⁶ La política de transparencia se complementa con la producción social de información pública. Por ello es vital observar y analizar el proceso de configuración de la información pública como el vivo reflejo del nivel de democratización de un régimen político y ponderar tal proceso sistémico como factor decisivo en la valoración positiva o negativa de la representación política y por ende del canon democrático.

5. Información pública y control político-democrático

Comencemos por señalar que la rendición de cuentas política tiene tres componentes básicos: la **información**, la **justificación** y la **sanción**. La información y la justificación integran la dimensión de la *responsividad*; es decir, la respuesta apta y sensible de los responsables del poder público por sus actuaciones. La sanción constituye la dimensión de la *exigibilidad*, es decir, facultad de sancionar las responsabilidades de los sujetos obligados a rendir cuentas.¹⁷ La información pública se integra por indicadores retrospectivos sobre los resultados de acciones políticas y la conducta del funcionario frente a desafíos públicos –gasto público asistencial, bienestar del votante, asignación de fondos estatales–; las políticas que defiende en campaña o en otros discursos políticos; comportamiento frente al soborno, combate a la corrupción, representación de intereses ciudadanos o su probidad. Asimismo hay indicadores informativos prospectivos, como son por ejemplo: las promesas de campaña o de política pública.¹⁸ Estos proyectan un escenario hipotético futuro que debe ponderarse con la conducta real del político.

16 Guillermo O'Donnell, *Teoría política y política comparada*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.

17 Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia*, México, IFAI, 2004, pp. 14-20.

18 James Fearon, “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance”, en *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, University Press, 1999, pp. 142-143.



En una lógica de control la rendición de cuentas –traslación del concepto *accountability*– se despliega desde tres ámbitos: gubernamental (horizontal), cívico-electoral (vertical) y social cuasi-informal (transversal). El rendimiento de cuentas cívico-electoral, vincula a ciudadanos y representantes por medio de las elecciones –programa electoral ofertado– y del ejercicio representativo del interés general.¹⁹ La rendición de cuentas gubernamental se funda en la división de poderes y el Estado de Derecho y que supone una relación entre iguales a través de mecanismos de regulación por *agencias asignadas* facultadas para sancionarles.²⁰ En tercer lugar, la rendición de cuentas social se verifica cuando agentes/ciudadanos/as a través de ciertos mecanismos formales –derecho de petición o audiencias– o informales –bloqueo de vías, mítines, manifestaciones y otras formas de política contenciosa– coaccionan la capacidad de respuesta del gobierno respecto de un asunto de interés público;²¹ al escalar los costos políticos de negociación y gobernabilidad²² y al modificar los balances del poder. Nuria Cunill señala que “la disposición de información por parte del Estado constituye la condición básica de la rendición de cuentas social.”²³

En cuanto al proceso de rendimiento de cuentas como control democrático, destaca el hecho de que la valoración del ejercicio representativo –el signo positivo o negativo otorgado a la representación política– va a depender en gran medida de la capacidad que un agente posea para interpretar, comunicar, asumir y legitimar el discurso y los significados –o símbolos– que la refieren; lo cual condicionará la construcción de ciudadanía y los términos del proceso de participación que la comprende.²⁴ En este tenor, los diversos tipos de regulación democrática requieren de la continua intervención de la agencia ciudadana en los procesos informativos; en los términos del conflicto político sobre lo que es público y de una activa participación cívica en la vigilancia, producción, difusión y acceso a información para la valoración y sanción del ejercicio del poder público.²⁵

19 Guillermo O’Donnell, “Accountability horizontal”, en *Ágora Cuadernos de Estudios Políticos*, no. 8, Argentina, 1998, pp. 5-34.

20 *Ibidem*, p. 18.

21 Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, “La política de *accountability* social en América Latina”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, Argentina, 2002, pp. 17-22.

22 Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, “Civil society, the media and internet as tools for creating accountability to poor and disadvantaged groups”, en *Human Development Report 2002. Poverty Eradication and Democracy in the Developing World*, United Nations Development Programme, 2003, pp. 27-28.

23 Enrique Villalobos, *El Derecho a la Información*, *op. cit.*, p. 23.

24 Hannah Pitkin, *El concepto de representación política*, *op. cit.*, pp. 111-112.

25 No obstante que ello esté condicionado por la temporalidad de la información: indicadores informativos prospectivos y retrospectivos o por las condiciones de acceso a la información en



Por esta razón, para sustanciar el conocimiento preciso de la cosa pública se requiere de información con ciertos atributos que se recuperen en el discurso público y en su puesta en práctica. Esto vincula a la sociedad y al Estado a través de *redes dialógicas*, concebidas como formas de asociación para articular el diálogo entre actores políticos que buscan intervenir en el discurso y opinión públicos, al tiempo que generan insumos informativos y otras formas de representatividad y de control del poder.²⁶ Las redes se observan en la movilización ciudadana y el asociacionismo; la intervención cívica en labores de vigilancia y producción de indicadores informativos y en las políticas de transparencia y de judicialización del derecho de acceso a la información (dai, en adelante).

Por ello, desde el contenido de la producción textual de la comunicación política informativa –discursos, comunicados, opiniones, relatos y demás vehículos– se pueden intervenir y establecer las bases de una política de transparencia y de rendición de cuentas. Por tanto, la transparencia depende de la producción y difusión de la información pública como condición habilitadora de la agencia y participación cívicas en la regulación democrática y como directriz de la representación política.

Por ende, la información pública integrará procesos informativos y producción textual de comunicación especializada en: 1) la publicidad de tópicos y veredictos públicos sobre demandas, problemas, anomalías y evaluaciones sociales; 2) insumos informativos para responsabilizar al poder público por medio de la transparencia; 3) la fiscalización, vista como la vigilancia, valoración y aprobación del ejercicio de recursos públicos y 4) la refrendabilidad, observada en las condiciones de exigibilidad requeridas para la regulación democrática. En consecuencia, la información está en la base de toda comunicación política –discurso y veredicto públicos– y de todas las variantes de regulación democrática formal e informal, puesto que responsabilizar a los funcionarios y representantes del poder público implica configurar la información pública y la responsabilidad política para así habilitar la evaluación, elección y sanción del ejercicio representativo.

5.1. Información y representación política

El politólogo Guillermo O'Donnell, experto analista del orden político y la democracia representativa, congregó libertad de expresión y asociación con la libertad de información como factores causales entre elecciones y libertades políticas que fundan decisiones trascendentales.²⁷ Desde la perspectiva deliberativa de la democracia de Jürgen Ha-

tiempo real; por ejemplo, en la transmisión por televisión de tareas legislativas.

26 Guillermo O'Donnell, *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo, 2010, p. 189.

27 *Ibidem*, pp. 37-38.



bermas, es necesaria garantizar los derechos de participación y comunicación, lo cual significa que en la democracia moderna la participación política en los asuntos públicos ocurre dentro de un proceso de comunicación del discurso público construido histórica, social y políticamente y ese sentido la democracia significa *autolegislación*;²⁸ es decir, ciudadanos que asuman la autoría de las leyes que se dictan. Todo ello requiere de información verídica, oportuna y de primer orden –sin mediación ni distorsión.

Por tanto nuestro análisis observa el proceso social que permea la información pública, el contexto del discurso público, el contenido de los temas que condicionan después la toma de decisiones. Por ende, la comunicación como mecanismo de integración de las diversas voces de lo social y lo político es un importante elemento de análisis en la teoría de la democracia, pues en el camino hay un proceso de entendimiento y concienciación que permite el juego democrático. Esto requiere que los diversos controles de los representantes –vigilancia, evaluación y sanción– cuenten con la participación de los ciudadanos, lo cual implica que el debate, comunicación e información son insumos de la acción decisoria y de la acción política. Proceso expresado a través del discurso público en forma de opinión, deliberación o protesta.

Sin embargo, el proceso social de información pública como insumo de la deliberación y la participación tiene sus problemas: 1) incrementar el nivel deliberativo de las decisiones aumenta la complejidad de las mismas; 2) existe riesgo de manipulación del discurso; 3) sintetizar o reducir dicha complejidad puede disminuir la calidad del debate y la comunicación. También se ha señalado que hay actores capaces de distorsionar la comunicación, puesto que su objetivo primordial es masificar opiniones –por medio de nuevas tecnologías– cuando la información deviene en propaganda o comunicación y consenso instrumentales sin asegurar el acceso equitativo a la información ni facilitar el cuestionamiento al poder.

Por tales razones es necesario analizar y sustentar el enfoque deliberativo puesto que las decisiones sociales en las democracias representativas infaliblemente tienden a ensanchar la información pública y la complejidad para su procesamiento o síntesis. Además, si bien el proceso informativo implica cierta complejidad comunicativa y contingencia en la información pública también conlleva mecanismos que permiten su procesamiento. Más aun, el ejercicio de los derechos democráticos así lo exige, pues todo orden social moderno no puede prescindir de un debate amplio y de mayores caudales de información por temor a dicha complejidad y contingencia, ni apostar a su manipulación o al aumento de las barreras de acceso a la participación política, sin caer por ello, en actitudes despóticas o tiránicas apelando a la razón del estado. Tal escenario no puede ser el horizonte sobre el cual se construyan soluciones y adecuados estándares de la democracia.

28 Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 2008, p. 146.



6. Proceso social de la información: lo público, lo político y lo complejo

Si analizamos la información pública como parte de un proceso social de entendimiento, es de gran utilidad hacerlo desde la perspectiva de los *recursos* o *bienes de uso común* de Hess y Ostrom, donde el conocimiento está conformado por cualquier idea inteligible, información y datos expresados u obtenidos de cualquier forma; cuya producción y sustentabilidad implican la acción colectiva organizada, autogestiva, un capital social y un conjunto de normas que regulen dicha reproducción en el tiempo.²⁹

Por esto, Davenport y Prusak definen el conocimiento como un proceso escalonado de datos-información-conocimiento que implica la comprensión y aplicación de la información.³⁰ Según Machlup, la información es a su vez el resultado del proceso de organización de datos en un contexto, siendo los datos únicamente fragmentos de información.³¹ Por lo tanto, cuando hablamos de entendimiento de los valores y derechos públicos se hace énfasis en la génesis social de contenidos y comunicaciones compartidas. Tal fenómeno requiere de una información organizada y contextualizada dentro de referentes específicos y de necesidades o temas públicos que por tanto, van más allá de la simple exposición de datos o trozos de información descontextualizada y que no podría ser del dominio público.

En consecuencia, cuando se habla de información pública se connota una un proceso social de entendimiento de lo público, por ende va más allá de los procesos individuales —o de cognición interna o subjetiva— apelando a una reflexión y un proceso democrático de contraste del estado de la cosa pública. Dicho proceso está condicionado por la potencia del discurso y de la comunicación política, que al final determinan la *responsividad* de los sujetos obligados —representantes o funcionarios.³²

Ahora bien, el proceso de información pública requiere de ciertos atributos que sustenten el desarrollo de habilidades de los ciudadanos para el debate e interlocución con el gobierno o para la discusión pública que permita la incidencia ciudadana en la política pública y el ejercicio del poder. Por ende, es de vital importancia establecer ciertos criterios de publicidad máxima, inclusividad e historicidad que permitan la producción de información con oportunidad y que faciliten el conocimiento de la cosa pública. Es preciso que los datos que integran la información sean inteligibles, accesibles y de calidad social.

29 Charlotte Hess y Elinor Ostrom, *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*, Massachusetts, Cambridge Eds., MIT Press, 2007, pp. 5-8.

30 *Ídem*.

31 *Ídem*.

32 Omar Manríquez, *El proceso de información pública como recurso político para la incidencia en el proceso legislativo*, Tesis de Maestría, FLACSO, México, 2014, pp. 60-63.



La **inteligibilidad** permite que los datos generados en el proceso de información sean comprensibles para todo público. Desde la perspectiva del derecho a la información la inteligibilidad es un atributo fundamental que conlleva un proceso informativo que “permita a todos acceder al estado de la cosa pública [...] a través de medios de comunicación impresos, visuales, auditivos, incluyendo los digitales [...] en mensajes inteligibles de tal forma que ello no sea un privilegio de algunos” Francis Balle.³³ La **accesibilidad** permite que la información este siempre disponible para un vasto público y por ende, este atributo va más allá de la libertad de información de los individuos y se expresa como la “libertad de comunicación o derecho a la comunicación” de la sociedad Fuenmayor.³⁴

La información como **proceso público** deriva de la producción de información convertida en comunicación respecto del estado de la *res publica*; cuando sus contenidos se integran por diversas voces e intereses; en consecuencia el proceso informativo será socialmente comprensivo e inteligible. En este sentido, si el proceso información comprende una génesis pública entonces deviene en recurso y acervo para la participación ciudadana y la definición de la agenda pública y sus discursos. Al mismo tiempo el proceso informativo se traduce en un mecanismo de regulación de la representación política y del poder público.

La información entendida como proceso político se manifiesta como conflicto discursivo respecto del estado de la cosa pública, de sus divergencias y cuestionamientos, presentes en la comunicación política. Esto da inicio a un ciclo sistémico de cuestionamiento y respuesta que integra los mecanismos o reglas del juego que determinan el campo de conflicto, esto es, de lo político. Lo cual tiene como efecto que las instituciones políticas y los actores sociales se convierten en estructuras de la comunicación que condicionan el **proceso político** –*v. gr.* al reservar información estratégica para la vigilancia– pero que permiten el continuo surgimiento de la agencia para procesar la complejidad de la información –*v. gr.* lucha cívica por acceso a información reservada. Ésta es la esencia de la política: información compleja y creciente cuyo procesamiento exige respuestas por medio de la política formal o de su traslado hacia la política contenciosa. Tal proceso integra la racionalidad de la política pública y los márgenes adecuados –y posibles– que eligen los actores gubernamentales. Por ello el proceso social de la información pública tiene un carácter estratégico y vital en el orden político democrático –**lo político**–, ya que al definirse el contexto político y social en que se despliegan y generan canales de información y comunicación se determinan las opciones de participación ciudadana en la agenda y el debate públicos.

33 Alejandro Fuenmayor, *El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, *op. cit.*, p. 50.

34 *Ibidem*, p. 16.



El **proceso político-social** de la información pública opera en diversas fases. Un acercamiento analítico puede encontrarse en la definición política-antropológica de las *interfaces socioestatales* de Isunza y Hevia de la Jara.³⁵ De acuerdo al contexto y condiciones estructurales se dotan ciertas facultades para articular una relación específica en dos niveles, el primero cognitivo de tres interfaces del *hacer-saber*: 1) contribución social informativa, 2) transparencia gubernamental y 3) mutua colaboración comunicativa. La segunda dimensión política se integra por: 1) *interfaz mandataria* –representación política–, 2) *de transferencia de políticas desde el estado hacia la sociedad* –políticas públicas– y 3) la cogestiva –cogestión administrativa.³⁶ En dichas *interfaces socioestatales* se ubicarían las *redes dialógicas*, que serán *horizontales* cuando los ciudadanos se asocien y comuniquen entre sí para organizar el discurso que apelará a la autoridad; y *verticales* cuando interpelean a una “autoridad superior o centro de poder, afirmando su autonomía, identidad e intereses” –*voz vertical*.³⁷

En tal sentido primero se determinan los elementos que integrarán el conflicto político, después el perfil de las acciones para resolverlo. Estas *interfases* manifiestan el conflicto, intensidad, orientación y grado de colaboración de las relaciones políticas entre ciudadanos y gobierno; integrado por tres procesos informativos: información, concienciación y colaboración.³⁸ De acuerdo a este análisis es evidente que un proceso social informativo hace posible un proceso de interlocución política entre ciudadanos y gobierno, el cual ocurre a través de procesos de información, entendimiento y diálogo político. De esta manera la información y entendimiento públicos producen insumos informativos e incentivos políticos que generan el campo de conflicto político.

Por otra parte, siguiendo el análisis de lo público y lo privado señalado por Nora Rabotnikof, hallamos que un proceso social de información requiere suficiente *publicidad, visibilidad y apertura*, en este sentido es que la información logra fungir como mecanismo de control.³⁹ En este tenor, la relevancia de la información pública puede ser observable en tres dimensiones de decisión y acción política: 1) al elegir representantes

35 Para un acercamiento al enfoque antropológico véase, Felipe Hevia de la Jara y Ernesto Isunza, “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México”, en *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2010, p. 60-68.

36 Felipe Hevia de la Jara y Ernesto Isunza, “Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación”, en *Cuadernos para la Democratización*, no. 4, CIESAS, 2006, pp. 24-29.

37 Guillermo O’Donnell, *Democracia, agencia y Estado*, *op. cit.*, p. 189.

38 Manríquez, “El proceso de información pública como recurso político para la incidencia en el proceso legislativo”, *op. cit.*, p. 59.

39 Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, UNAM, 1997, p. 18.



en los comicios electorales; 2) al evaluar e influir en las decisiones de política pública y 3) al demandarles responsabilidades por dicha toma de decisiones.⁴⁰

En tal sentido, otro tema de gran interés que resume nuestra disertación es el análisis del espacio público realizado por Rabotnikof desde la perspectiva sistémica de Niklas Luhmann.⁴¹ Ella señala que dicho espacio es un subsistema del orden político, lo que significa que es una estructura sistémica que procesa y sintetiza la información y la comunicación política dentro de aquel orden. Este proceso de selección y síntesis es inmanente a una sociedad plural donde una gran cantidad de temas que responden a intereses y a voces diversas deben ser procesados por medio de *reglas de atención* y selección de ciertos temas que son necesarios según el sentido del sistema político. Una vez filtrados los temas se llevan hacia el espacio de la opinión pública donde se estabilizan las distintas formas de entender la información enmarcada en *temas institucionalizados* que anteceden las decisiones; este proceso sistémico permite crear niveles operativos de consenso y *decisiones vinculantes*.⁴²

La complejidad de la información del entorno social, ya procesada, se sintetiza para operar bajo el código del sistema político —elitista o democrático— por medio de reglas de decisión; así, las posibilidades de desarrollo de un tema —*visibilidad*— dependen primero de la concordancia de estos con la agenda de gobierno y después con la agenda legislativa. La toma de decisiones finalmente permite producir políticas públicas, legislaciones, reformas y una amplia gama de decisiones políticas que expresa la *racionalización* del sistema político sobre lo posible o *razonable* de los temas procesados a través de mecanismos de estabilización y vinculados a decisiones públicas.

Todo ello requiere la diversidad de fuentes de información pública que sean accesibles y comprensibles para todos, además de ser oportunas y contrastables históricamente. Su valor se desprende de la relación subsidiaria que tiene con la opinión pública y la comunicación política dado que la información pública es la materia prima observable en la comunicación y la opinión. El grado de exclusión de la intervención social en este proceso es un claro indicador del canon democrático o elitista del orden político.

40 Siguiendo el *concepto de calidad de la democracia* de Daniel Levine y José Molina, donde el proceso político de los ciudadanos les permite participar, influir y responsabilizar. Véase, “La calidad de la democracia en América latina: una visión comparada.” en, *Revista América Latina hoy*, no. 45, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2007, pp. 23.

41 Nora Rabotnikof, *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, 2008, pp. 40-44.

42 Nora Rabotnikof, “Pensar lo público hoy”, en *Metapolítica*, 12, 57, enero/febrero de 2008, pp. 58-64.



7. Los retos y riesgos de la información pública: opinión y medios de comunicación

Para que la opinión sea un mecanismo director de las decisiones relevantes de la acción de gobierno, debe comprender cabalmente toda información desde el espacio público estatal y no estatal para poder existir un contraste y entonces producir objetivamente la apreciación de la cuestión pública. Esto implica que la opinión pública es un mecanismo director de las decisiones relevantes de la acción de gobierno dependiente del sistema de información, el cual requiere inicialmente de publicidad y transparencia del proceder gubernamental. En virtud de esto, la comunicación política vista como función democrática debe estar orientada hacia el suministro constante de información pública al servicio de la sociedad en general.

En este tenor los estudios sobre el influjo de los medios de comunicación han establecido evidencia del impacto de estos en la formación de la opinión pública y la decisión del electorado.⁴³ Algunos subrayan la importancia de la labor informativa de los medios al facilitar un clima de fiscalización por la exhibición de malas conductas de los representantes y que produce insumos para la sanción electoral. Según Pritchard, los formuladores de políticas y legisladores tienden a utilizar los reportes mediáticos para estimar el perfil de la opinión pública y priorizar sus políticas.⁴⁴

Stapenhurst anota que el periodismo de investigación permite a los funcionarios identificar insuficiencias en la legislación que favorecen la corrupción para actuar en consecuencia. De la misma forma, el periodismo cívico de denuncia suministra datos clave para evaluar el uso de recursos, las conductas y la ética públicos, al llenar ciertos vacíos en los contenidos de la comunicación política dictada por los medios dominantes. Este tipo de periodismo permite el debate social y la participación cívica de públicos diversos, que incluye a comunidades locales u originarias que no tienen acceso a los grandes medios —el caso de radios comunitarias.⁴⁵

La investigación de Katrin Voltmer ha probado la relación entre las variables: *exposición a los medios* y las *orientaciones democráticas*, indicando que los medios tienen un efecto muy por encima de otros factores importantes para influir en las orientaciones

43 Desde el clásico estudio normativo de Karl Loewenstein sobre teoría constitucionalista y sistemas políticos, ya se destacaba el riesgo por la concentración de poder de los “grupos pluralistas” que “dominan y controlan” medios de comunicación como *detentadores invisibles del poder* que “estimulan la opinión pública y la actuación del electorado como *supremo detentador del poder*. Véase, Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, España, Ariel, 1975, pp. 37-38.

44 En Lindita Camaj, “The Media’s Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability”, en *The International Journal of Press/Politics*, enero, vol. 18, no. 1, 2013, pp. 21-42.

45 *Ibidem*, p. 26.



políticas, tal como: la edad, educación, género, predisposiciones ideológicas y posiciones socio económicas.⁴⁶ Besley y Burgess señalan que los gobiernos tendrán mayores “incentivos para ser más responsivos si enfrentan un electorado informado, ya que la responsividad es mayor en ambientes ricos en suministro de información”.⁴⁷ Lindstedt y Naurin hallaron que “un electorado letrado pueda sostener líderes responsables por medio de elecciones libres y justas”, donde la transparencia es inducida por la competencia de medios y que “claramente es más eficaz si ésta se acompaña de la publicidad y rendición de cuentas”.⁴⁸ Asimismo, Reinikka y Svensson dan evidencia de que el “*acceso público a la información es un poderoso elemento de disuasión de la captura local*” de bienes públicos.⁴⁹

McQuail analizó la responsabilidad de los medios de comunicación al informar objetivamente sobre aspectos de lo público y la forma en que cumplen la regulación estatal y halló que estos no logran verificar dichas labores, debido a diversas razones, por ejemplo, el establecimiento de relaciones de apoyo mutuo entre el poder público y los medios.⁵⁰ Ello ha limitado su función y en ese plano no cumplen con la producción objetiva de la información ni con el contraste con aquella que brinda el estado. Empero, diversos estudios realizados por Dalton y Beck (1998), Protess (1987), Tan y Weaver (2007) sugieren que los medios de comunicación si tienen el poder de establecer agendas de política en general y específicamente la agenda de la legislación.⁵¹

En general, las investigaciones sugieren que los medios sí tienen un impacto en el público asociado a un conjunto complejo de circunstancias individuales y sociales.⁵² Además, los diversos estudios sobre calidad democrática que han exploraron la relación entre medios de comunicación y regulación democrática hallaron una estrecha relación

46 Katrin Voltmer, “The media, government accountability, and citizen engagement”, en Norris Pippa (ed.), *Public Sentinel: News Media and Governance Reform*, Washington, World Bank, 2010, p. 151.

47 En Lindita Camaj, “The Media’s Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability”, *op. cit.*, p. 23.

48 Catharina Lindstedt y Daniel Naurin, “Transparency Is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption”, en *International Political Science Review*, 31, 4, pp. 301-322, Nueva York, 2010, pp. 314-317.

49 Ritva Reinikka y Jakob Svensson, “The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture”, en *Policy Research Working Paper*, no. 3239, marzo, *World Bank*, Washington, 2004. En Lindita Camaj, “The Media’s Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability”, *op. cit.*, p. 23.

50 Katrin Voltmer, “The media, government accountability, and citizen engagement”, *op. cit.*, p. 142.

51 James Dearing y Everett Rogers, *Agenda-Setting. Communication concepts*, London, SAGE Publications, 1996, p. 73.

52 Katrin Voltmer, “The media, government accountability, and citizen engagement”, *op. cit.*, p. 153.



entre información, medios y regulación; lo cual indica que la información pública, los medios y la propaganda afectan la regulación democrática.

7.1. Propaganda o información pública: problemas en la construcción de ciudadanía

Hoy más que nunca cobra vigencia el poder de los medios de comunicación. Las observaciones recabadas por Noam Chomsky y Edward Herman en la década de los ochenta, señalaron que los medios ya no son únicamente bastiones de la libertad liberal que solo delimitan e espacio de comunicación, son además empresas con una agenda controlada por individuos o grupos poderosos que filtran la información a través de sus medios.⁵³ Informar o comunicar lo público bajo un *modelo de propaganda* revela el poder estructurado alrededor de los medios por la concentrada posesión y ejercicio de recursos económicos y comunicativos que estos poseen y que condiciona la exactitud y suficiencia de la información reproducida.⁵⁴

La propaganda a diferencia de un proceso público de información, es un acto particularista. De acuerdo al estudio de Pizarroso, la propaganda “disemina ideas por múltiples vías y emplea *procesos de información y de persuasión* determinados por el control del flujo informativo, la dirección de la opinión pública y manipulación de *modelos de conductas*”.⁵⁵ Por ello, la comunicación política analizada como propaganda permite evidenciar el tratamiento otorgado a la cobertura informativa: elección de historias, calidad y cantidad de información— acorde a los intereses de poderosos grupos o élites.⁵⁶ Para dichas élites —desde la perspectiva de Schumpeter o Dahl— el conocimiento y su difusión en los medios es un proceso fundamental para la definición de las políticas públicas que consienta la concreción de su agenda e intereses y que luego permita a dichas élites su cohesión, legitimidad social y ejercicio de gobierno.

El proceso de información pública así analizado nos permite entender que la configuración e inteligencia de las cuestiones públicas —organización y distribución del conocimiento— se ven afectadas por la concentración del poder, la mediación de instituciones y de sus estructuras relacionales”.⁵⁷ Esta diferenciación del proceso público

53 Noam Chomsky y Edward Herman, *Los guardianes de la libertad: propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1990, p. 14.

54 Resulta difícil advertir el monopolio comunicativo en regímenes que gozan de condiciones de mercado, libertades formales y reproducción de críticas limitadas al poder. *Ibidem*, pp. 19-22.

55 En María Reyzábal, *Propaganda y manipulación*, Madrid, Acento Editorial, 1999, p. 33.

56 Según la define Walter Lippmann. Véase, Noam Chomsky y Edward Herman, *Los guardianes de la libertad: propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas*, op. cit., p. 80.

57 Alejandra Salas-Porrás y Matilda Luna (coords.), *¿Quién gobierna América del Norte? Élite, redes y organizaciones*, México, UNAM/SITESA, 2013, p. 10.



de información permite distanciarle de la propaganda, entendida como la *fabricación de consenso*.⁵⁸ En consecuencia hay que tener cuidado de no confundir la difusión masiva de opiniones y datos de corte propagandístico y talante elitista, con el proceso social de información sobre los asuntos públicos –en clave democrática.

Florence Toussaint y Josela Romero destacan que en la comunicación política del régimen mexicano existe un pacto *quid pro quo* para el intercambio de apoyo mediático a las políticas de gobierno, lo cual es una herencia del régimen priísta del siglo XX, que otorgó beneficios económicos y fiscales a cambio de imponer mediáticamente los contenidos ideológicos de su “conservadurismo gobernante”.⁵⁹ En dicho pacto se suman reformas y procesos de concentración económica favorables a los oligopolios de medios: la condonación de impuestos en 1987 y la concentración de medios durante el sexenio de Miguel de la Madrid; mayores apoyos financieros y prerrogativas; entrega de un subsidio gubernamental con la compra discrecional de publicidad oficial; la reducción del 90 por ciento en la cuota de tiempo estatal en radio y televisión –Vicente Fox–; la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE); la difusión preferencial de campañas electorales del año 2000 y 2006; y las reformas discrecionales a la *Ley Federal de Radio y Televisión* (2012) y a la *Ley de Telecomunicaciones* (2013) entre otros casos.⁶⁰ En tal sentido, la alianza entre televisoras y poder público se ha concretado en la concesión de publicidad oficial, favores mutuos y connivencia que imponen la parcialidad de contenidos informativos, la caída del debate público y del derecho a la información.⁶¹

Además, Justine Dupuy y Miguel Pulido señalan que desde el año 2008 el abuso en gastos de publicidad ha sido la pauta de los funcionarios públicos en los tres niveles de gobierno;⁶² no obstante que toda publicidad oficial que destaque logros personales es anticonstitucional. Así, se homogeniza el discurso informativo y se amordaza a los

58 En Noam Chomsky y Edward Herman, *Los guardianes de la libertad: propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas*, *op. cit.*, p. 12.

59 Florence Toussaint y Josela Romero, “Poderes fácticos y medios de comunicación”, en Irma Sandoval (coord.), *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*, México, UNAM, 2015, pp. 154-156.

60 Florence Toussaint y Josela Romero, “Poderes fácticos y medios de comunicación” *op. cit.*, pp. 154-157.

61 Justine Dupuy y Miguel Pulido, “El juego de unos cuantos, legitimidad política con cargo al erario”, en Irma Sandoval, *op. cit.*, p. 179.

62 La publicidad oficial es toda comunicación gubernamental a través de medios masivos de comunicación; ésta no debe promover intereses particulares y debe ser clara, objetiva y útil para sustentar el derecho ciudadano a la información y la obligación de los gobiernos de transparentar sus acciones y rendir cuentas; de tal suerte que la reforma electoral de 2007 prohibió el uso de nombres, imágenes, voces o símbolos que implicasen la promoción de cualquier servidor público. Véase, Justine Dupuy y Miguel Pulido, *ibídem*.



medios por medio de la censura indirecta a informantes que no están en la nómina del gobierno; hay una falsa sensación de pluralismo sustentado en pasquines y “chayo blocks” que son medios cuya única fuente de ingreso son los fondos del gobierno –pero sin audiencias.⁶³

Sumado a lo anterior, en 2012, 16 entidades rebasaron el presupuesto que les fue aprobado originalmente; los gastos de publicidad oficial en el sexenio pasado aumentaron un 76 por ciento; solamente Calderón destinó 10000 millones de pesos (mdp) en publicidad oficial. Por ejemplo, la Secretaría de Salud gastó 2642 mdp, 13 veces más de lo que había presupuestado –206 millones.⁶⁴ Si bien, el compromiso 95 del *Pacto por México* (2013) del presidente Enrique Peña Nieto aceptó regular estos gastos en realidad la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal gastaron 4200 mdp en el primer año de gobierno –7.8 por ciento más que los recursos recaudados en 2013 por el *Impuesto sobre los Depósitos en Efectivo*⁶⁵ Para 2013, Peña y los gobiernos estatales habrían gastado 10000 mdp en publicidad–.⁶⁶ Durante 2012, 26 estados del país gastaron 5376 millones de pesos en la compra de espacios en medios de comunicación, pero sólo se conoce el destino del 47 por ciento del mismo.⁶⁷ Para promover y convencer de las reformas educativa y energética se gastaron al menos 186 mdp; más del 25 por ciento del gasto en publicidad oficial ejercido durante el primer semestre de 2013.⁶⁸

Por estas razones es justo señalar que las grandes decisiones como las reformas estructurales de telecomunicaciones de los años 2005, 2006 –ley Televisa–⁶⁹ y en 2013;⁷⁰ o de las recientes reformas energéticas a Pemex en 2008 y 2013 son casos típicos de legislaciones exprés que dependen de un gran aparato propagandístico que obnubila la

63 Justine Dupuy y Miguel Pulido, “El juego de unos cuantos, legitimidad política con cargo al erario”, *op. cit.*, pp. 180-181.

64 Sin embargo, habría sido más eficiente destinar semejante gasto a la infraestructura de salubridad en lugar de comprar publicidad que anunciara su existencia, anotan Dupuy y Pulido, *ibidem*.

65 *Ibidem*, pp. 184-186.

66 Omar Granados, “4 mil millones, el gasto publicitario de EPN en su primer año”, en *Animal Político* [en línea], México, mayo 14, 2014, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/05/primer-ano-de-pena-sin-cambios-sustantivos-en-el-uso-de-publicidad-oficial/>.

67 Rafael Cabrera, “Estados gastan 5 mil 376 mdp en publicidad oficial y no reportan cómo”, en *Animal Político* [en línea], México, abril 1, 2014, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/04/estados-gastan-5-mil-376-mdp-en-publicidad-oficial-y-reportan-como/>.

68 Rafael Cabrera, “Infografía: ¿Cuánto ha costado promover las reformas de Peña Nieto?”, en *Animal Político* [en línea], México, noviembre 19, 2014, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/11/cuanto-ha-costado-promover-las-reformas-de-pena-nieto/>.

69 Javier Esteinou, *La reproducción del poder comunicativo en México a través de la Ley Televisa*, Polis, Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, 5, no. 1, 2009.

70 Andrea Becerril, “Sin discutir reservas, el Senado aprueba fast track la reforma en telecomunicaciones”, en *La Jornada*, México, Sábado 20 de abril de 2013, p. 9.



información pública. Por tal motivo, la reforma energética⁷¹ así como la reforma fiscal, laboral y de pensiones, se presentan, revisan, discuten y aprueban a la brevedad posible; lo cual también sucede en legislaciones similares en América Latina –reforma energética en Perú con la Ley Hunt o reforma a Petrobras en Brasil, con Henrique Cardoso.⁷²

Con el anterior recuento hemos destacado la gran capacidad de los medios de comunicación para alterar condiciones de la regulación democrática: definición de la agenda de los asuntos públicos; implantación de significados para la representación simbólica de un problema; creación de matrices de opinión pública; masificación del discurso; tratamiento de los contenidos informativos y formación del entendimiento de lo público. Es evidente que la concentración en la propiedad de medios/televisoras se suma a la concentración mediática de medios estatales o de los contenidos que ostenta el poder simbólico de grupos de presión –poderes fácticos empresariales, corporativos o mediáticos– en la toma de decisiones legales y de reglas operativas. Todo ello abona al debilitamiento de la ciudadanía y de la protección del derecho a la información debido a la ausente pluralidad informativa y democratización de los medios de comunicación.

8. Democracia e información pública en el sistema político mexicano

Comencemos por señalar que el fuerte impulso social por la exigencia de transparencia y control del poder en México promovió en el año de 2002 la promulgación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG) y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI); así como la consolidación del derecho a la información garantizado por la reforma al artículo sexto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) en 2007. El gobierno del Distrito Federal (D.F.), meses después de la promulgación de la LFTAIPG decretó la primera *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D.F.*, el 8 de mayo de 2003. La sensibilidad política del gobierno de la capital fue clave en el desarrollo del daip en México.

Sin embargo, un breve análisis del derecho y el acceso a la información pública puede darnos el perfil de uso ciudadano. Así, después de 12 años de evolución del derecho a la información destaca el bajo nivel del ejercicio de este derecho en los sectores

71 El Universal, “Estados también dan ‘fast track’ a reforma energética”, en *El Universal*, [en línea], México, diciembre 14, 2013,

72 Véase Santiago Pedraglio y Carlos Bracamonte, *Camisea ¿Para quién es el gas? Entre el consumo interno y la exportación*, Lima, Natural Resource Governance y Grupo Propuesta Ciudadana, 2010, p. 5; Manuel Dammert, “La nueva nacionalización de petróleo y gas, requisito para forjar la matriz energética sustentable en el siglo XXI”, en Cuahtémoc Velasco (ed.), *La batalla por el petróleo y el gas en América Latina*, México, Editorial Energía y Desarrollo, 2009.



vulnerables de la capital —a pesar de la vanguardia ciudadana de la entidad. Esto se refleja en el bajo porcentaje de solicitantes que pertenecen al sector de los trabajadores, o de aquellos sectores con un bajo nivel de escolaridad. Además, a 10 años de acceso a la información a través de la plataforma informática del InfoDF es claro que tan solo los investigadores especializados, periodistas y profesionistas son los usuarios frecuentes de esta herramienta. Desde el año 2007 al 2014, la mayor parte de solicitantes son hombres, persistiendo una brecha de género.⁷³ En suma, se registra el perfil excluyente del proceso social de acceso a la información.

Es evidente que la comunicación política para la regulación democrática se configura desde el flujo y la publicidad de las opiniones públicas y contenidos de la información, además de ser afectada por la propaganda en medios. Lo que en consecuencia condicionará el proceso de vigilancia y evaluación de la calidad de la representación política. No es un proceso automático y mecánico que ocurre por la publicación de información gubernamental. En este tenor, la evidencia ya desarrollada demuestra el condicionamiento de los mecanismos democráticos de regulación frente a una mayor capacidad de intervención de los medios estatales y comerciales, y de su influencia en la producción de insumos informativos que perfilan la legitimidad, entendimiento, opinión y discurso públicos.

9. Conclusiones

De acuerdo a lo argumentado en apartados anteriores, resulta claro que la información pública es un elemento fundamental para la participación política, la toma de decisiones y la fiscalización de los recursos públicos —controles democráticos. En este tenor, el producir y sustanciar el conocimiento preciso de la cosa pública requiere de información con ciertas condiciones y contenidos que se revaloran en el discurso público y en su *praxis*. Esto permite articular la regulación democrática entre la sociedad civil y Estado. Por ello, desde el contenido de la producción textual informativa inserta en la comunicación política —relatos, discursos y opiniones— se puede observar, intervenir y establecer las bases de una política de transparencia y de rendición de cuentas.

Si bien, desde la perspectiva normativa se exige un alto perfil de la información pública, de la participación ciudadana y de la articulación política que es difícil de concretar —por insuficientes condiciones operativas—, apostar por una perspectiva minimista, realista o formal, terminará favoreciendo la captura de la institucionalidad democrática y entorpecerá el desarrollo de la ciudadanía. Aquí hay que anotar algo importante: la existencia de un enorme caudal de información pública no garantiza insumos ade-

⁷³ InfoDF, 2° Informe de Actividades y Resultados 2013. Segundo Pleno, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, 2014, p. 61.



cuados para que el ciudadano tenga un conocimiento puntual de la cosa pública, pues incluso podría suceder todo lo contrario: el exceso de información trivial podría ocultar la información útil.

Ahora bien, es importante señalar que la información pública condiciona la participación política y el control democrático y que los mecanismos de comunicación juegan un papel central en la democracia. Sin estos, la presunción de una razón pública, la integración de la agenda, el diálogo político, la existencia de dispositivos consultivos y controles o la retroalimentación de la opinión pública no serían posibles. Sin embargo, el acceso a la información es insuficiente para controlar a los políticos cuando las condiciones de publicidad y acceso ciudadano a medios libres y el control electoral son débiles. Por tal razón es imprescindible habilitar de forma conjunta: las capacidades cognitivas de los ciudadanos, los controles democráticos y las condiciones de ciudadanía.

Finalmente es obligado profundizar en el estudio del proceso integral de información pública ya que este subsidia las políticas de transparencia, la regulación democrática y la construcción de ciudadanía, puesto que la primera depende de un proceso complejo de producción y difusión de la información pública —necesariamente inclusiva e inteligible— lo cual es una condición habilitadora de la participación ciudadana en el control democrático. Ambas deben ser entendidas como directrices de la representación política y la construcción del ciudadano.

Bibliografía

- Bresser, Luiz y Cunill, Nuria, “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Bresser, Luiz y Cunill, Nuria, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1998.
- Camaj, Lindita, “The Media’s Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability”, *The International Journal of Press/Politics*, January 2013, Vol. 18, no. 1, pp. 21-42. Recuperado el 25 de Febrero de 2014, de: <http://hij.sagepub.com/>
- Chomsky, Noam y Edward, Herman, *Los guardianes de la libertad: propaganda, desinformación y consenso en los medios de comunicación de masas*, Barcelona, Grijalbo Mondadori, 1990.
- Cohen, Jean y Andrew, Arato, *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE, 1999.
- Coronel, Sheila, Chapter 5. “Corruption and the Watchdog Role of the News Media.” En, Norris, Pippa, *Public Sentinel. News Media and Governance Reform*, The World Bank, 2010.
- Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, Conaculta. Alianza Editorial/Conaculta, 1991.
- Dammert, Manuel, “La nueva nacionalización de petróleo y gas, requisito para forjar la matriz energética sustentable en el siglo XXI”, en Velasco, Cuauhtémoc (Comp.), *La batalla por el petróleo y el gas en América Latina*, México, Editorial Eenergía y Desarrollo, 2009.
- Dearing, James y Rogers, Everett, *Agenda-Setting. Communication concepts*, 6, SAGE Publications, 1996.



- Dupuy, Justine y Pulido, Miguel. “El juego de unos cuantos, legitimidad política con cargo al erario” en Sandoval, Irma (coord.), *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*, México, UNAM, 2015.
- Esteinou, Javier, “La reproducción del poder comunicativo en México a través de la Ley Televisa”. en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 5, no. 1, pp. 51-90. Recuperado el 1 de enero de 2016, de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20091/art/art3.pdf>
- Fearon, James D., “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance”, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 55-97. Cambridge Books Online. Consultado el 14 de Octubre de 2013, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139175104.003>
- Fuenmayor, Alejandro, *El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, Costa Rica, UNESCO, 1999.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 2008.
- Hess, Charlotte y Elinor, Ostrom, *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*, Massachusetts, Cambridge, MIT Press, 2007.
- Hevia de la Jara, Felipe y Ernesto Isunza, “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México”, en *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS - Universidad Veracruzana, 2010.
- Hevia de la Jara, Felipe y Ernesto Isunza, *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2006. Recuperado el 1 de Julio de 2015, en: <http://ccs.ciesas.edu.mx/cuadernos/CPD/CPD%20Texto%2004.pdf>
- InfoDF, 2º Informe de Actividades y Resultados 2013. Segundo Pleno, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
- Levine, Daniel y José, Molina, “La calidad de la democracia en América latina: una visión comparada”, en *Revista América Latina hoy*, no. 45, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2007.
- Levine, Peter. “Collective Action, Civic Engagement, and the Knowledge Commons”, en Hess, Charlotte y Ostrom, Elinor, *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2007.
- Lindstedt, Catharina y Naurin, Daniel, “Transparency Is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption”, en *International Political Science Review*, 31, 4, 2010, pp. 301-322.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Marid, Ariel, 1975.
- López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos*, México, Secretaría de la Función Pública, 2009.



Manríquez, Omar, *El proceso de información pública como recurso político para la incidencia en el proceso legislativo*, Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2014.

Referencias normativas

Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Fuentes periodísticas

Becerril, Andrea “Sin discutir reservas, el Senado aprueba fast track la reforma en telecomunicaciones”. En, *La Jornada* [en línea]. México. Sábado 20 de abril de 2013, p. 9. Recuperado el 1 de enero de 2015, de: <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/20/politica/009n1pol>

Cabrera, Rafael, “Infografía: ¿Cuánto ha costado promover las reformas de Peña Nieto?”, en *Animal Político* [en línea]. México. Recuperado el 9 Mayo 2015, de: <http://www.animalpolitico.com/2013/11/cuanto-ha-costado-promover-las-reformas-de-pena-nieto/>

Cabrera, Rafael “Estados gastan 5 mil 376 mdp en publicidad oficial y no reportan cómo”, en *Animal Político* [en línea]. México. Recuperado el 9 junio de 2015, de: <http://www.animalpolitico.com/2014/04/estados-gastan-5-mil-376-mdp-en-publicidad-oficial-y-reportan-como/>

Granados, Omar, “4 mil millones, el gasto publicitario de EPN en su primer año”. En, *Animal Político* [en línea]. México. Recuperado el 1 de enero de 2016, de: <http://www.animalpolitico.com/2014/05/primer-ano-de-pena-sin-cambios-sustantivos-en-el-uso-de-publicidad-oficial/>

El Universal, “Estados también dan ‘fast track’ a reforma energética”. En, *El Universal* [en línea]. México. Recuperado el sábado 12 de enero de 2015, de: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2013/estados-tambien-dan-39fast-track-39-a-reforma-energetica-972939.html>